

Universidade de Brasília – UnB
Departamento de Economia

COMPORTAMENTO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
UMA ANÁLISE DE 2006 A 2012

Fernando Henrique de Araujo Esteves

Brasília
Novembro de 2013

Fernando Henrique de Araujo Esteves

COMPORTAMENTO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
UMA ANÁLISE DE 2006 A 2012

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Banca Examinadora:

Professora Doutora Geovana Lorena Bertussi (orientadora)

Msc. Rodrigo Octávio Orair[†] (coorientador)

Brasília

Novembro de 2013

[†] Mestre em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dimac/Ipea).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela conclusão de mais uma etapa em minha vida e por ter colocado pessoas ideais que, seguramente, contribuíram para meu crescimento e sucesso pessoal, em destaque: minha mãe, Selma, meu pai, Mauro, meus irmãos – Pedro, Isabella, Anna Carolina e Beatriz -, minha doce namorada Gabriela e tantos outros amigos e familiares que me apoiaram ao longo dos anos, tornando as dificuldades intrínsecas a vida algo muito mais brando a ser enfrentado.

Agradeço ao Msc. Rodrigo Octávio Orair pela dedicação e paciência empregadas em minha orientação, bem como à equipe de estatísticos da CFP/Ipea pelo aprendizado transmitido.

Por fim, agradeço a minha orientadora Professora Doutora Geovana Lorena Bertussi pelos valiosos comentários e observações que certamente enriqueceram este trabalho.

“A persistência é o menor caminho do êxito”.

Charles Chaplin

RESUMO

O trabalho realiza uma análise do comportamento de resultado primário “acima da linha” entre os anos 2006 e 2012 voltada para o Governo Central - Governo Federal, Banco Central e empresas estatais federais -, estados e municípios brasileiros, com maior enfoque para esse último nível de governo. Ressalta-se que a ausência de estudos mais aprofundados na literatura econômica não é compatível com a importância dos entes municipais na dinâmica de política fiscal no Brasil, onde o volume de receitas e despesas referentes a esse nível de governo representa quantidades vultosas de recursos e crescentes ao longo dos anos. Além de resenha dos fatos mais relevantes da política fiscal brasileira no período de 1980 a 2012, efetuou-se também uma aproximação de resultado fiscal para os níveis federal, estadual e municipal entre 2006 e 2012, a partir de dados empenhados de cada ano, destacando as diferenças entre as metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, esta última sendo a utilizada pelo Banco Central do Brasil (BCB) para o acompanhamento e divulgação de dados relacionados às finanças municipais. Por fim, com base em informações contidas nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional de amostra construída de 3111 municípios, concluiu-se que, com exceção das grandes capitais presentes no estudo, os demais municípios apresentam padrão similar quanto às principais fontes de receitas e despesas, caracterizadas pelo predomínio no recebimento de transferências e gastos relacionados a despesas correntes.

Palavras-chave: Finanças públicas, Resultado Primário, Municípios.

ABSTRACT

This study performs an analysis of the course of primary result between 2006 and 2012 focused in the Central Government - Federal Government, Central Bank and federal public companies -, states and Brazilian municipalities, mainly directed to this last government level. It is worth mentioning that the lack of further studies in the economic literature exploring the theme is not consistent with the relevance of municipalities in the fiscal policy's dynamic in Brazil, where the sum of revenues and expenses regarding this government level represents a large amount of economic resources and which grows along the years. Beyond a digest of the main facts of the Brazilian fiscal policy history in the period of 1980 to 2012, it was also made an approximation of the fiscal result for the federal, state and municipal levels between 2006 and 2012, based in amounts of the annual Budget Guidelines Law, highlighting the differences among the Above the line and Below the line criteria, the second one used by the Central Bank of Brazil (BCB) to follow and publish information related to municipal finances. Lastly, based on data of the Summarized Reports of Budget Execution of the Brazilian National Treasury of a sample of 3111 municipalities, it was concluded that, with the exception of the Brazilian state capitals present in the study, the remaining cities show similar pattern in concern to theirs main sources of revenues and expenses, characterized by the reception of fiscal transfers and spending related to current expenditures.

Key-words: Public finance, Primary Result, Municipalities.

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO	1
II - CONCEITOS DE FINANÇAS PÚBLICAS	3
2.1 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (NFSP)	3
2.2 RESULTADO PRIMÁRIO.....	4
2.3 REGIME ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	6
2.3.1 RECEITA ORÇAMENTÁRIA	6
2.3.2 DESPESA ORÇAMENTÁRIA	7
III - POLÍTICA FISCAL NO BRASIL (1980 – 2012).....	11
3.1. CRISE DA DÍVIDA NA DÉCADA DE 80 E AJUSTES FISCAIS (1980 – 1989)....	13
3.2 GOVERNO COLLOR A FHC I (1990 – 1998).....	16
3.3 AJUSTE COM ENDIVIDAMENTO: FHC II (1999-2002).....	20
3.4 GOVERNO LULA E DILMA ROUSSEFF (2003-2012)	24
IV - ANÁLISE DE COMPORTAMENTO FISCAL DOS GOVERNOS CENTRAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.	31
4.1 RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL “ACIMA DA LINHA”	31
4.2 RESULTADO PRIMÁRIO ESTADUAL E MUNICIPAL “ACIMA DA LINHA”	34
V – RESULTADO PRIMÁRIO MUNICIPAL “ACIMA DA LINHA”	38
5.1 FONTE DE DADOS, CONSTRUÇÃO DA AMOSTRA E METODOLOGIA	38
5.2 ANÁLISE DE DADOS	41
5.2.1 METRÓPOLE	42
5.2.2 METRÓPOLE – ÁREA DE ABRANGÊNCIA.....	44
5.2.3 CAPITAL REGIONAL.....	45

5.2.4 CAPITAL REGIONAL – ÁREA DE ABRANGÊNCIA	46
5.2.5 CENTRO SUB-REGIONAL	48
5.2.6 CENTRO DE ZONA	49
5.2.7 CENTRO LOCAL.....	51
VI - CONCLUSÃO	53
VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55
APÊNDICE.....	58

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP - % PIB)	5
GRÁFICO 2 - RESULTADO PRIMÁRIO ANUAL (% PIB)	15
GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS (% DO PIB)	37
GRÁFICO 4 - PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS DA AMOSTRA POR NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	41

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO (% PIB)....	17
TABELA 2 - RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO (% PIB).....	19
TABELA 3 - METAS E VALORES REALIZADOS DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO (% DO PIB)	20
TABELA 4 - COMPARAÇÃO “ABAIXO DA LINHA” X “ACIMA DA LINHA” (% DO PIB).....	26
TABELA 5 - RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL “ACIMA DA LINHA” (% PIB).....	33
TABELA 6 - RESULTADO PRIMÁRIO ESTADUAL “ACIMA DA LINHA” (% DO PIB)	35
TABELA 7 - RESULTADO PRIMÁRIO MUNICIPAL “ACIMA DA LINHA” (% DO PIB)	36
TABELA 8 - RESULTADO PRIMÁRIO “ACIMA DA LINHA”: NÍVEL METRÓPOLE (PER CAPITA – R\$)	43
TABELA 9 - RESULTADO PRIMÁRIO “ACIMA DA LINHA”: NÍVEL METRÓPOLE – ÁREA DE ABRANGÊNCIA (PER CAPITA – R\$)	44
TABELA 10 - RESULTADO PRIMÁRIO “ACIMA DA LINHA”: NÍVEL CAPITAL REGIONAL (PER CAPITA – R\$)	46

TABELA 11 - RESULTADO PRIMÁRIO “ACIMA DA LINHA”: NÍVEL CAPITAL REGIONAL – ÁREA DE ABRANGÊNCIA (PER CAPITA – R\$)	47
TABELA 12 - RESULTADO PRIMÁRIO “ACIMA DA LINHA”: NÍVEL CENTRO SUB-REGIONAL – ÁREA DE ABRANGÊNCIA (PER CAPITA – R\$)	49
TABELA 13 - - RESULTADO PRIMÁRIO “ACIMA DA LINHA”: NÍVEL CENTRO DE ZONA (PER CAPITA – R\$).....	50
TABELA 14 - RESULTADO PRIMÁRIO “ACIMA DA LINHA”: NÍVEL CENTRO LOCAL (PER CAPITA – R\$)	51

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ETAPAS DE EXECUÇÃO DA DESPESA	29
FIGURA 2 - LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS UTILIZADOS NO TRABALHO, CONFORME NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	42

I - INTRODUÇÃO

Tomando como motivação inicial os desdobramentos históricos da política fiscal no Brasil, propõe-se uma análise do comportamento de resultado primário “acima da linha” voltada não apenas para o Governo Central - Governo federal, Banco Central e empresas estatais federais -, como também para os entes subnacionais, em especial, os municípios. Dentre os trabalhos existentes na literatura econômica brasileira que exploram a temática de política fiscal no país, os que buscam o estudo do comportamento do setor público fazem uso primordialmente de dados do Governo Central, deixando à margem um maior aprofundamento da pesquisa sobre as finanças públicas dos municípios.

Entre outras razões, Giambiagi (2008) e Orair *et al* (2011) apontam a inexistência de séries dos resultados primários municipais “acima da linha” como uma das barreiras que levam pesquisadores ora a não incluírem os municípios em suas análises, ora a utilizarem apenas informações municipais de base anual. Sendo estas de cunho orçamentário e não harmonizadas com as contas nacionais, além de serem disponibilizadas com vários meses de atraso. Ademais, os poucos estudos do tema que versam sobre municípios utilizam dados “abaixo da linha”, divulgados pelo Banco Central do Brasil (BCB), os quais restringem a análise aos condicionantes da variação da dívida líquida do setor público (NFSP).

Utilizando a metodologia “acima da linha” para construção de série de dados das finanças municipais, se procurará destacar também que, apesar dos baixos valores de resultado primário dos municípios, principalmente quando apresentados como percentual do PIB, é nessa esfera de governo onde estão sendo alocados volumes crescentes de receitas – próprias e transferências – e também de despesas no setor público brasileiro.

Posto isso, pretende-se através desse trabalho, além de uma resenha de fatos da política fiscal no Brasil desde a década de 1980 a 2012, efetuar análise do comportamento de série de resultado primário “acima da linha” anual de uma amostra de municípios brasileiros de 2006 a 2012, totalizando 3111 com informações disponíveis para todo o período em questão. Os dados foram coletados no anexo VII (Demonstrativo do Resultado Primário) dos Relatórios Resumidos de Execução

Orçamentária (RREO) do Tesouro Nacional, regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e disponibilizados bimestralmente.

O trabalho está organizado da seguinte forma: é apresentada no capítulo II uma resenha dos fatos mais relevantes da política fiscal brasileira no período de 1980 a 2012, dedicando-se no capítulo III a uma discussão dos principais conceitos de finanças públicas, visando um entendimento mais claro da proposta do trabalho como um todo. No âmbito do capítulo IV, efetua-se uma aproximação de resultado fiscal para os níveis estadual e municipal entre 2006 e 2012, a partir de dados empenhados de cada ano, onde se procura destacar as diferenças entre as metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”. A análise dos dados da amostra de 3111 municípios no capítulo V busca identificar padrões quanto às principais fontes de receitas e despesas dos níveis de classificação dos municípios. Por fim, o capítulo VI (Conclusão) tece considerações finais.

II - CONCEITOS DE FINANÇAS PÚBLICAS¹

Ao longo deste trabalho de monografia, diversos conceitos são utilizados visando descrever a dinâmica das finanças públicas do setor público brasileiro. Ou seja, são algumas das ferramentas disponíveis que tornam possível a mensuração dos impactos que a atividade do governo exerce sobre toda a economia, bem como seu comportamento no tempo. Apesar de certas peculiaridades, a percepção desses conceitos é de extrema relevância, já que possibilita entender alguns dos mecanismos de política fiscal, não se limitando à forma de atuação do governo junto à sociedade para obter os recursos – tributação, primordialmente -, mas também a gestão e aplicação dos mesmos – controle de dívida pública e investimentos.

Dada a complexidade das mudanças ocorridas ao longo da história econômica recente no Brasil, novos conceitos surgiram no âmbito das finanças públicas, alguns foram modificados, e mesmo os que se mantiveram exigem do leitor um conhecimento técnico prévio para uma compreensão efetiva do tema. Posto isso, reserva-se este capítulo com o intuito de apresentar e explicar os diversos conceitos de finanças públicas utilizados no decurso do texto, visando um entendimento mais claro da proposta do trabalho como um todo.

2.1 Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)

Presente nas edições do Manual de Estatísticas Fiscais (*A Manual on Government Finance Statistics*) publicados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a metodologia de NFSP é a utilizada com maior frequência em diversos países, dentre as modalidades de apuração do resultado fiscal do governo.

Nessa metodologia, a necessidade de financiamento do governo, em um determinado período, pode ser representada pelo seu déficit de caixa, o qual estabelece as necessidades de ampliação da dívida para financiamento desse déficit. As NFSP correspondem à variação nominal da dívida líquida do setor público (DLSP). E somente são consideradas na apuração do resultado fiscal as receitas

¹ Elaboração baseada, principalmente, em ALBUQUERQUE, C. M. de, MEDEIROS, M. B. & SILVA, P. H. F. da. *Gestão de Finanças Públicas – Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Editoria Gestão Pública, 2008. 2^o Edição.

que efetivamente ingressaram no caixa e as despesas efetivamente pagas (regime de caixa).

Vale citar, como descrito no capítulo 2, a elaboração pelo FMI de um conceito adaptado de NFSP para atender ao período hiperinflacionário vivido no Brasil durante os anos 1980 até a estabilização com o Plano Real. Dado o contexto à época, por mais que se fizesse um esforço fiscal visando melhorar o resultado primário por parte do governo, não se conseguiria evitar um aumento do déficit nominal, em razão das pressões de alta dos preços. Dessa forma, para melhor mensuração do resultado do setor público brasileiro, foi criada a NFSP *operacional*, a qual expurgava a correção monetária incidente sobre a dívida líquida do setor público.

2.2 Resultado Primário

A apuração do resultado primário tem por objetivo avaliar a sustentabilidade da política fiscal, ou seja, a capacidade do governo em gerar receitas em volume suficiente para pagar suas despesas não financeiras, sem que seja comprometida sua capacidade de administrar a dívida existente.

O método indica se os níveis de despesas não financeiras são compatíveis com o volume arrecadado de receitas não-financeiras, estas sendo os recursos obtidos pelo governo sem ampliação de sua dívida ou redução de seus ativos (fontes primárias). Caso a diferença dos valores de receitas e despesas for positiva, negativa ou nula, tem-se uma situação de superávit primário, déficit primário ou resultado nulo, respectivamente.

A apuração do resultado primário pode se realizar de duas maneiras distintas: “abaixo da linha” e “acima da linha”. A apuração pelo método “abaixo da linha” é utilizada pelo Banco Central do Brasil (BCB) como forma de levantamento do resultado nominal – diferença entre a dívida líquida (DLSP) do exercício e a do exercício imediatamente anterior – e consiste na verificação da variação do saldo do endividamento líquido no período considerado.

Apesar de ser um eficiente balizador imediato do impacto das contas do governo sobre a economia, na medida em que verifica os saldos de caixa existentes junto à rede bancária, o método “abaixo da linha” não permite identificar os diversos componentes das contas públicas que contribuem para a formação do resultado.

Isso porque os registros utilizados não exibem qualquer detalhamento quanto aos fatores que produzem, no governo, os ingressos e as saídas de caixas, impossibilitando uma avaliação mais detalhada das contas públicas. Tal método é o implementado na apuração do resultado de governos subnacionais, agências ou empresas públicas, reforçando o caráter restritivo da metodologia “abaixo da linha” no controle orçamentário destes.

Já a metodologia “acima da linha” consiste no demonstrativo de todas as receitas orçamentárias apuradas e de todas as despesas orçamentárias realizadas em um determinado exercício e é utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para apuração do resultado fiscal mensal do Governo Federal. Sendo possível averiguar os componentes tanto de receitas, quanto de despesas que contribuem para a formação desse resultado.

A fonte primordial de dados de finanças municipais deste trabalho, os Relatórios de Execução Orçamentária (RREO), regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000), possui um demonstrativo que divulga o resultado primário “acima da linha” dos governos subnacionais. Entretanto, a utilização desses relatórios para pesquisa econômica na esfera municipal ainda é reduzida. Como reforça Orair *et al* (2011), além do formato divulgado que dificulta a manipulação dos dados – arquivos em *Portable Document Format* (PDF) - as informações nos RREOs apresentam muitas vezes inconsistências, problemas de continuidade e certa ausência de padronização. Contudo, a tendência é a de que os relatórios apresentem qualidade e disponibilidade crescentes, em função da melhoria progressiva dos procedimentos de transparência e prestação de contas à sociedade por parte dos órgãos públicos.

Conclui-se que ainda que existam limitações em cada metodologia de apuração do resultado primário, é importante contar com as duas fontes de informação. Não só porque a apuração do Banco Central é mais abrangente, mas também porque o método “acima da linha” permite validar as realizadas pela autoridade monetária, já que ambas constituem informação imprescindíveis para a formulação de política fiscal. Para fins de comparação, a tabela 4 destaca as diferenças de apuração entre cada metodologia de resultado primário para as esferas estadual e municipal em percentuais do PIB. Embora seja uma aproximação do resultado “acima da linha” – foram utilizados dados empenhados disponíveis no

Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) de divulgação do Ministério da Fazenda e STN -, são observadas diferenças significativas como percentual do PIB na série analisada. Essas diferenças encontradas residem, principalmente, no fato dos montantes efetivamente gastos em determinado período não serem os correspondentes aos da Lei de Diretrizes Orçamentária anual, dado que além de parte dos recursos não serem realizados em seu ano de empenho, há também o pagamento de Restos a Pagar referente a períodos anteriores. O que reforça a essencialidade de estimação desses montantes, quando se procura analisar a dinâmica de política fiscal no Brasil.

Tabela 1 – Comparação “Abaixo da Linha” x “Acima da Linha” (% do PIB)

Composição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas estaduais (A)	12,25	12,02	12,07	12,62	12,72	12,34	12,77	12,36	12,24	11,64	11,55
Despesas estaduais (B)	11,39	11,11	11,08	11,42	11,58	10,98	11,45	11,67	11,62	11,00	11,36
Result. Prim. Estadual "Acima da Linha" (A-B)	0,86	0,90	0,99	1,20	1,14	1,36	1,32	0,69	0,62	0,64	0,19
Resultado Primário Estadual "Abaixo da Linha"	0,78	0,99	0,97	1,04	0,88	1,28	1,16	0,89	0,74	1,00	0,85
Diferença metodológica	0,07	-0,09	0,02	0,17	0,26	0,08	0,16	-0,19	-0,12	-0,36	-0,66
Receitas municipais (C)	5,70	6,52	6,09	5,72	6,39	7,17	7,43	7,47	7,83	7,25	7,59
Despesas municipais (D)	5,40	6,37	5,76	5,22	5,97	6,66	6,79	7,06	7,31	6,91	7,21
Result. Prim. Municipal "Acima da Linha" (C-D)	0,30	0,15	0,33	0,49	0,42	0,51	0,64	0,41	0,52	0,34	0,38
Resultado Primário Municipal "Abaixo da Linha"	0,17	0,14	0,11	0,33	0,16	0,18	0,13	0,03	0,11	0,10	0,07
Diferença metodológica	0,13	0,01	0,22	0,16	0,26	0,33	0,51	0,38	0,41	0,24	0,31

Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco Central do Brasil (BCB) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2.3 Regime Orçamentário Brasileiro

2.3.1 Receita Orçamentária

De maneira geral, receita orçamentária é todo ingresso de recurso que pode ser utilizado para financiar uma despesa orçamentária, influenciando no resultado orçamentário da esfera de governo ou órgão público que se deseja analisar, mesmo que não altere sua situação líquida patrimonial. Segundo a Lei nº 4.320/1964, sob o

enfoque orçamentário, recursos somente serão classificados como Receita Orçamentária quando do seu efetivo ingresso, ou no momento da arrecadação – regime de caixa.

Da ótica do resultado fiscal, essas receitas podem ser subclassificadas em receitas primárias (não-financeiras), oriundas de tributos, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, serviços, e receitas orçamentárias financeira, decorrentes de aplicações financeiras, operações de crédito, alienações de ativos e de outras que não resultem em modificações patrimoniais.

2.3.2 Despesa Orçamentária

O conceito de despesa presente no Manual de Procedimentos de Despesas Públicas caracteriza os dispêndios, pelo enfoque orçamentário, como os efetuados pelo Estado para manutenção de suas atividades ou para construção e manutenção de bens públicos, com a finalidade de atendimento às necessidades coletivas, necessitando de autorização legislativa para sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa forma, o termo se reserva àquelas saídas de recursos que se relacionam com o resultado orçamentário da entidade, podendo alterar ou não sua situação líquida patrimonial.

Uma classificação relevante para este trabalho no que tange as despesas orçamentárias é a que é feita por categorias econômicas. Segundo a Lei nº 4.320/1964, essas despesas podem se encaixar em duas categorias econômicas: correntes ou de capital. A primeira abarca as destinadas à manutenção e funcionamento dos serviços públicos gerais, não contribuindo, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Adicionalmente, essa categoria pode ser subdividida por natureza de despesa – Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes.

Já Despesas de capital são as efetuadas pela Administração Pública com a intenção de adquirir ou constituir bens de capital (máquinas, veículos, equipamentos, imóveis) que contribuirão para o aumento do patrimônio público ou serão capazes de gerar novos bens e serviços, além das referentes a amortização de dívidas (não inclui os juros pagos). Por natureza de despesa, subdividem-se em investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

Para a classificação da despesa orçamentária, apesar de algumas exceções, adota-se como regra geral na contabilidade pública o regime de competência, segundo a Lei nº 4.320/1964 e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000). Para os objetivos deste trabalho, é importante pormenorizar as seguintes etapas de execução da despesa: Empenho, Liquidação e Pagamento, além das respectivas inscrições e execuções em Restos a Pagar (RAP) (ver figura 1).

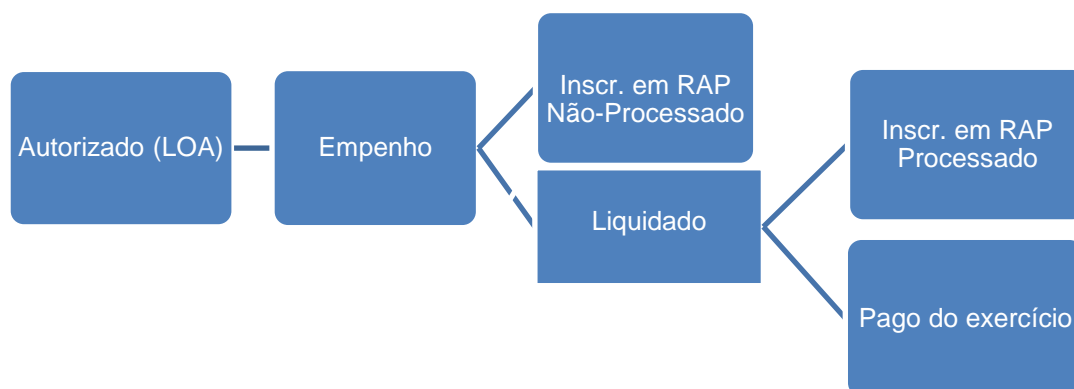
De acordo com a Lei nº 4.320/1964, Empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Ou seja, é uma reserva que se faz na dotação consignada no Orçamento para atender a determinada despesa, sendo uma espécie de garantia a algum fornecedor ou prestador de serviços de que o fornecimento ou serviço contratado será pago. Vale frisar que os valores empenhados não podem ultrapassar o limite de crédito concedido pela lei orçamentária (LOA) e caso o compromisso que deu origem ao Empenho seja reduzido ou cancelado no exercício financeiro, deve-se reverter a importância devida à respectiva dotação.

É bem verdade que, ao contratar, esta etapa da despesa já gera obrigação entre a administração pública e terceiro, pois somente assim estarão sendo reservados os créditos orçamentários para aquela despesa específica. No entanto, a efetiva obrigação de pagar só é reconhecida após o ato de Liquidação, momento em que a administração constata a entrega do bem ou serviço, em conformidade com as especificações contratuais, restando apenas a obrigação de Pagamento, este sendo realizado mediante saque contra a conta do Tesouro (Nacional, Estadual, Distrital ou Municipal).

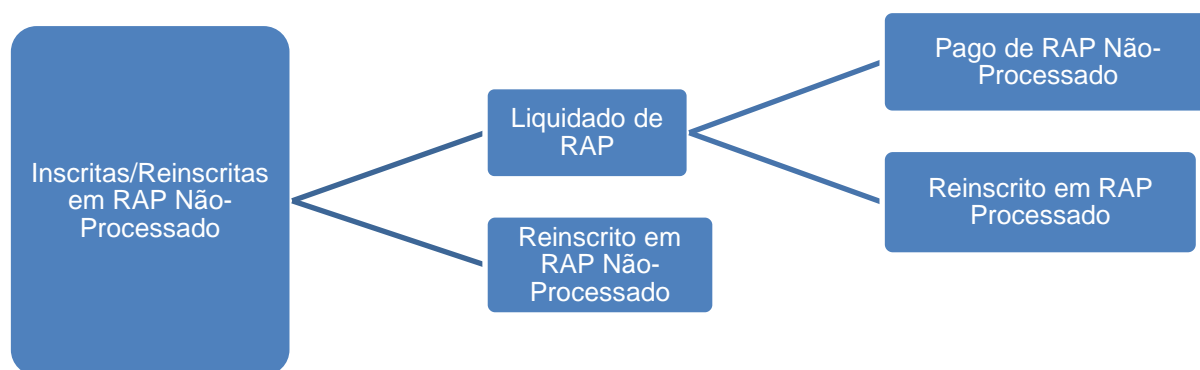
Porém, as despesas empenhadas e que, ao final de determinado exercício, não houverem sido liquidadas ou que apesar de liquidadas, não houverem sido pagas, poderão ser inscritas em Restos a Pagar (RAP), distinguindo-se em processadas (liquidadas) e não processadas (não liquidadas), respectivamente. Dessa forma, conclui-se que ao se utilizar o regime de caixa na elaboração de resultado primário sob a metodologia “abaixo da linha”, os dados de despesas divulgados são referentes não só ao que foi gasto em determinado ano, como também a parcela paga de Restos a Pagar – Pago de RAP Processado e Pago de RAP Não-Processado. Constituindo diferencial em relação à metodologia “acima da linha”, a qual utiliza regime de competência em sua apuração.

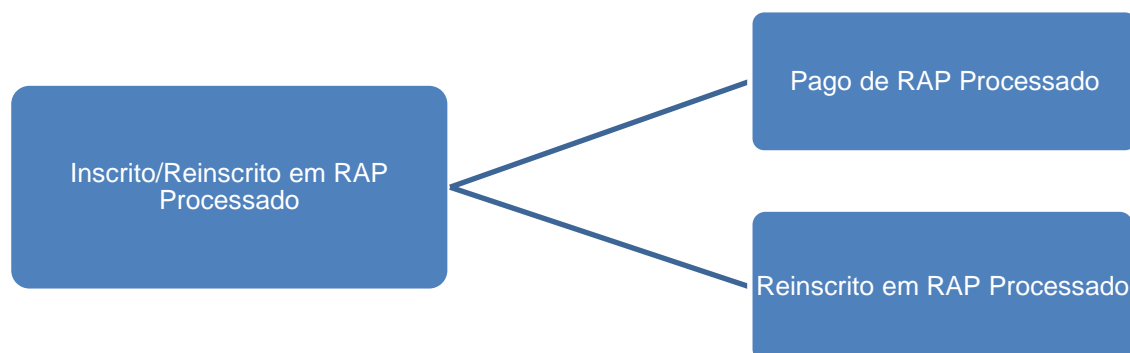
Figura 1 – Etapas de Execução da Despesa

1) Despesas originárias de determinado ano;



2) Despesas de Leis Orçamentárias de anos anteriores e que ainda não tiveram seu pagamento efetuado.





Fonte: Elaboração do autor.

Ao fim deste capítulo, espera-se ter elucidado os principais conceitos no âmbito das finanças públicas brasileiras, contribuindo para uma melhor compreensão dos capítulos porvir deste trabalho. Além de uma caracterização do regime orçamentário no Brasil, destacou-se o esforço de buscar a diferenciação não apenas conceitualmente das formas de apuração do resultado primário – metodologias “Abaixo da Linha” e “Acima da Linha” - o que constitui discussão central a ser desenvolvida nesta monografia. Mas procurou-se também, através de uma aproximação com dados das esferas estadual e municipal, presentes no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), evidenciar a presença de percentuais importantes entre as duas metodologias, o que reforça a importância do aprimoramento dos meios de divulgação de resultado primário “acima da linha”, principalmente no âmbito municipal.

III - POLÍTICA FISCAL NO BRASIL (1980 – 2012)

Tachada no Brasil como a “década perdida”, os anos 1980 foram marcados por drástica redução das taxas de crescimento do PIB, no contexto de uma inflação que, em meados da segunda metade da década, assumia ares de um claro processo hiperinflacionário.

Em 1982, com a eclosão da crise da dívida externa, o crédito externo foi suprimido, restando ao Brasil ter que recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para obter recursos financeiros, submetendo-se a uma série de condicionalidades típicas das negociações em torno de um empréstimo desse organismo. Avaliado por negociadores do Fundo à época, o panorama fiscal do país era considerado desolador. Entre os motivos relacionados à esta avaliação, destacam-se: o déficit público elevado; incerteza quanto ao valor exato desse déficit, em razão da dificuldade de mensuração e ausência de estatísticas fiscais compatíveis com as boas práticas internacionais; falta de consenso entre acadêmicos e autoridades governamentais do Brasil quanto ao combate do déficit público (ortodoxia x heterodoxia); e ausência de instrumentos efetivos de controle do gasto público, que permitissem ter uma pronta resposta às iniciativas da política econômica.

Os ajustes implementados no âmbito do acordo com o FMI tiveram resultados positivos na condução da política fiscal brasileira, registrando-se até 1984 resultados fiscais que demonstravam um maior controle das contas públicas, comportamento que não se perpetuou na segunda metade da década de 1980. Segundo Giambiagi (1989), a combinação de diversos aspectos, entre eles, a ineficiência dos diversos planos econômicos no combate à inflação e a falta de empenho das autoridades em combater o déficit, gerou uma deterioração significativa da situação fiscal entre 1984 e 1989. Tendo o déficit operacional passado de 3,2% do PIB, em média, durante 1983/1984, para uma média de 5,9% do PIB, em 1988/1989.

Em contrapartida, os anos posteriores 1990-1994, com um desequilíbrio muito inferior, chegaram a registrar as NFSP (Necessidades de Financiamento do Setor Público) operacionais médias próximas da nulidade, efeito das altas taxas de inflação à época que diminuía o valor real das despesas e das reformas realizadas sob a presidência de Fernando Collor e Itamar Franco, tendo como expoente o controle da inflação através do Plano Real de estabilização.

Eleito para seu primeiro mandato em 1995, o então presidente Fernando

Henrique Cardoso, ministro da Fazenda no governo Itamar Franco e um dos grandes mentores do Plano Real, não obteve êxito na manutenção de resultados fiscais satisfatórios, em parte como consequência de desequilíbrios fiscais de estados e municípios, mas principalmente pelo alto percentual da dívida externa atrelada ao dólar americano, apresentando déficit médio do setor público de 0,2% do PIB até 1998². Entretanto, em seu segundo mandato (1999/2002), diversas medidas contribuíram para a melhoria do quadro das finanças públicas do governo federal, entre elas: a reforma da Previdência Social, aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reestruturação da dívida externa, além da ampliação das receitas por meio do aumento de impostos e da continuidade do processo de privatização de estatais.

Vale destacar que várias dessas reformas deram-se no âmbito de um cenário externo em crise, o que, entre outras consequências, obrigou as autoridades brasileiras também a abandonar o regime de câmbio fixo até então praticado, deixando-o flutuar, e adotar um sistema de metas de inflação, constituindo posteriormente o chamado “tripé macroeconômico” a partir de 1999.

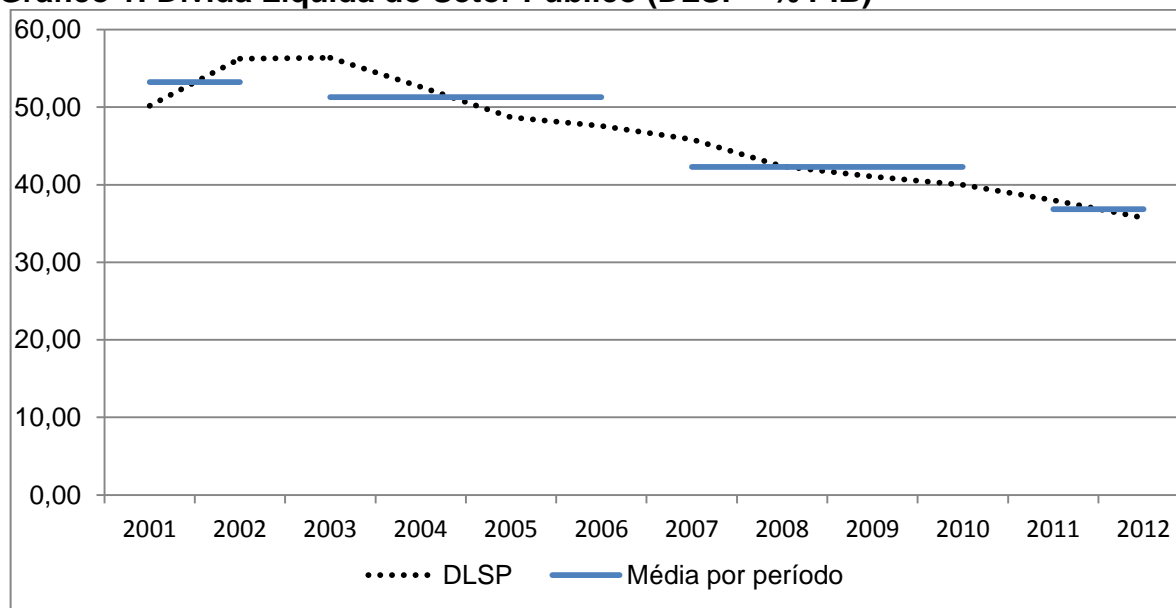
Em 2003, tem-se início o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito para a presidência do Brasil nas eleições do ano anterior, tendo durado até 2010, com sua reeleição. Embora ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT), historicamente de orientação política de esquerda, a política econômica de seu primeiro mandato reproduziu características essenciais e mais ortodoxas que a seguida no governo Fernando Henrique Cardoso, este ligado a ala política de direita no Brasil. Tendo apresentado resultados expressivos de resultado primário e políticas em acordo com o sistema de metas para inflação durante quase a totalidade de seu primeiro governo. Em seu segundo mandato, marcado por uma postura mais expansionista da política fiscal, possibilitado pelos menores patamares da dívida pública, observou-se uma intervenção mais forte do Estado na economia, recuperando sua capacidade de investimento, e certo afrouxamento do “tripé macroeconômico”, apesar da manutenção oficial deste.

No ano de 2011, inicia-se o governo de Dilma Rousseff, ex-ministra de Minas e Energia e da Casa Civil na gestão de Lula. Seu governo vem procurando dar continuidade a algumas estratégias de desenvolvimento nacional efetuadas no

² Dados disponíveis em GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A. C. Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 3ª edição, pág.141.

governo anterior por meio de sua política fiscal e monetária de caráter expansiva, o que vem impondo dificuldades no cumprimento da meta de resultado primário do setor público, apesar do cenário de taxas de juros e dívida líquida decrescentes até o fim de 2012 (ver gráfico 1), sendo alvo de críticas por fazer uso de artifícios contábeis para esse fim.

Gráfico 1: Dívida Líquida do Setor Público (DLSP - % PIB)



Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco Central do Brasil (BCB).

3.1. Crise da dívida na década de 80 e ajustes fiscais (1980 – 1989)

A estagnação e as altas taxas de inflação são as principais características da economia brasileira nos anos 1980, marcado também pela existência de significativos déficits nas contas públicas. Porém, vale destacar uma subdivisão nessa mesma década quanto à diferença de tendência entre os períodos de 1981/1984, caracterizado por certo ajustamento das contas públicas, e 1985/1989, com uma tendência de descontrole das finanças governamentais do país.

Segundo Giambiagi (1989), um grande desafio encontrado pelos técnicos do FMI, quando se começou a negociar o empréstimo tomado pelo Brasil em 1983, foi o de harmonizar os critérios de apuração de déficit do Fundo – cálculo da NFSP no conceito nominal - com os até então utilizados pelo governo brasileiro. Porém, este argumentava que dado o contexto de acelerada inflação, acima de 200% em 1983, por mais que se fizesse um esforço fiscal visando melhorar o resultado primário, não

se conseguiria evitar um aumento do déficit nominal, em razão das pressões de alta dos preços. Dessa forma, acordou-se sobre a divulgação simultânea tanto de um indicador do resultado nominal, como do resultado operacional, o último assumindo a função de indicador de desempenho da política fiscal.

Outro empecilho à reestruturação de uma política fiscal coerente no Brasil foi representado pela falta de consenso no debate econômico dos anos 1980, travado entre as correntes de pensamento denominadas “ortodoxa” e “heterodoxa”. Apesar de não ser a proposta deste trabalho pormenorizar o que consiste cada uma dessas linhas de pensamento, vale frisar as principais diferenças entre elas em relação a política fiscal no contexto tratado. A posição ortodoxa se resumia na convicção de que, sendo o espaço para expansão da dívida pública limitado pelo crescimento do PIB – buscando a constância da relação dívida/PIB – a queda do déficit público era condição necessária e suficiente para o controle da inflação. Esta era associada ao tamanho do desequilíbrio fiscal e originada a partir da emissão monetária necessária ao financiamento desse déficit. Em oposição, os heterodoxos eram, segundo Pio (2001), opositores aos cortes de gastos, primeiramente, pois consideravam que a chave para a melhora fiscal era a retomada do crescimento econômico, com consequente aumento da receita. E em segundo lugar, que eventuais cortes nas despesas públicas seriam anulados pela redução da receita decorrente da contração da demanda resultante desses cortes.

No início da década de 1980, as ideias da ortodoxia tiveram maior aceitação, em grande parte devido à implementação do acordo com o FMI a partir de 1983, gerando uma queda da NFSP (Necessidades de Financiamento do Setor Público). Entretanto, essas teses perdem força com o crescimento da inflação, abrindo espaço para o predomínio da corrente heterodoxa nos círculos decisórios da economia brasileira. Esse entrave ficou claro no primeiro governo civil após o fim da ditadura militar (1985/1989), palco de intensa disputa interna entre essas vertentes do pensamento econômico, sendo possível distinguir diferentes fases de orientação das autoridades econômicas. Em um primeiro momento, liderado pelo ministro da Fazenda Fernando Dornelles, observou-se uma postura claramente contracionista do ponto de vista fiscal. Por outro lado, seus opositores, agrupados em torno do ministro do Planejamento João Sayad, defendiam o combate à inflação por meio de uma intervenção no sistema de preços, deixando em segundo plano o controle da

NFSP. Posteriormente, com a demissão do ministro Dornelles e sua substituição por Dilson Funaro, ficou clara a hegemonia dos economistas ligados ao pensamento heterodoxo. Este perdendo em parte sua força na condução da política econômica apenas sob o comando dos ministros Bresser Pereira (1987) e Maílson de Nóbrega (1988/1989).

Apesar de dados relativos ao desempenho do setor público consolidado apontarem tendência superavitária de 2,2% do PIB no período 1985/1986, os déficits primários médios de 0,4% do PIB apresentados nos períodos posteriores (1987/1989) contribuíram para o déficit representado pelas NFSP operacionais - estes aumentaram de 4,2% em 1985/1986 para 5,8% do PIB em 1987/1989 -, conforme Giambiagi (1996). Seja pela falta de apoio do próprio presidente da República José Sarney à sua equipe econômica ou a ausência de apoio legislativo para a aprovação de medidas de ajustes, o fato é que o resultado primário referente a 1989 – ano no qual as autoridades pregavam sua adesão à ortodoxia – foi significativamente pior que o de 1986 – ano de criação do Plano Cruzado, associado a uma postura fiscal expansionista.

Em adição, vale destacar a taxa de crescimento da dívida externa do setor público que, entre 1982 e 1987, se aproximou de 90%, totalizando US\$ 91 bilhões no último ano e correspondendo a 80% da dívida externa líquida do país³. Além do agravamento ocasionado pela maxidesvalorização da moeda nacional em 1983, o aumento da dívida externa pública teve origem em larga escala no fato de que, após a crise da dívida externa em 1982, o governo assumiu uma parte importante da dívida que originariamente tinha sido tomada pelo setor privado, processo conhecido como “estatização da dívida externa”. Convém mencionar que o comportamento do governo à época ao não tomar medidas para contrapor esse déficit através do aumento de impostos e/ou redução de suas despesas, e se apoiando quase unicamente nos superávits comerciais para obter divisas e arcar com o ônus da dívida externa, amplificou os posteriores impactos negativos na dinâmica da dívida pública.

Entretanto, mesmo havendo inconsistências no comportamento fiscal brasileiro à época, ora de contenção, ora de expansão, o período 1985/1989 apresentou diversos avanços do ponto de vista gerencial e no que diz respeito à

³ GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A. C. Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 3ª edição, pág.116;

transparência das contas públicas. Avanços esses caracterizados pela eliminação de uma série de problemas e distorções herdadas dos anos 1970 e que ainda prevaleciam no início dos anos 1980.

No que tange aos avanços, vale destacar, entre outros⁴:

- extinção da conta-movimento do Banco do Brasil, em 1986;
- criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), também em 1986, com a finalidade de unificar a contabilização de pagamentos e recebimentos do governo federal;
- exigência da aprovação de todas as despesas públicas federais pelo poder Legislativo, a partir do orçamento de 1988; e
- transferência da administração da dívida pública ao Ministério da Fazenda, sujeita a aprovação do Congresso Nacional quanto aos limites de endividamento.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, surgiram também novos desafios para a gestão da política econômica, destacando: a) aumento de despesas relacionadas ao sistema previdenciário; b) maior vinculação de recursos da União, principalmente os ligados à área social; c) elevação das alíquotas de transferências de receitas a estados e municípios. Em consequência, a parcela de recursos disponíveis para eventuais políticas discricionárias reduziu-se consideravelmente, contribuindo para uma alocação mais racional das despesas pelo governo e corroborando para um aumento da pressão sobre o déficit público.

De uma forma geral, a década de 1980 foi marcada por um cenário econômico internacional adverso, agravado pelos desequilíbrios na gestão fiscal brasileira e pelas altas taxas de inflação registradas. Apesar dos esforços de estabilização do governo federal à época, ainda seriam necessários alguns anos para que esse objetivo fosse gradativamente atingido.

3.2 Governo Collor a FHC I (1990 – 1998)

O início da década de 1990 foi marcado pelo *impeachment* do primeiro presidente eleito por voto popular após o fim da ditadura militar: Fernando Collor de Mello. Ainda que alguns autores, como em Sallum Jr. (2011), afirmem que nesse

⁴ GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A. C. Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 3º edição, pág.121.

governo atacaram-se pilares do modelo de desenvolvimento até então vigentes no país, baseado na combinação de substituição de importações, protecionismo e forte intervenção do Estado, efetuando uma abertura da economia – queda em tarifas de importação e barreiras não-tarifárias, além do lançamento do Plano Nacional de Desestatização (PND) -, há críticas extensas em relação ao modo como foram feitas essas reformas, incluindo também o combate ao déficit público. Este se manteve em baixos patamares à custa do período hiperinflacionário vivido em seu governo que artificialmente reduzia o valor real das despesas, bem como ao confisco de ativos de conta-corrente e aplicações financeiras, estes devolvidos apenas 18 meses depois e em montantes defasados, como destaca Carvalho (2006). Vale ressaltar que parte dessas medidas listadas teve continuidade no mandato de Itamar Franco, vice-presidente à época e quem assumiu a presidência após o *impeachment* de Fernando Collor, tendo também realizado em sua gestão o lançamento do Plano Real de estabilização da economia.

Apoiando-se na lição deixada pelo fracasso dos planos de estabilização tentados no Brasil na segunda metade dos anos 1980 e início dos anos 1990, o êxito do Plano Real foi condicionado ao atendimento de parte dos fatores pré-determinados, entre eles, o combate à inflação, submetido à combinação de um mecanismo adequado de desindexação da economia – sem que implicasse em quebra de contratos -, com a adoção de políticas restritivas no âmbito fiscal e monetário. Um dos desafios encontrados devia-se ao fato dos tributos serem indexados, protegendo o valor das receitas do governo dos efeitos da inflação, ao passo que esta era utilizada como forma de corroer parte do montante referente às despesas públicas. Dessa forma, entendeu-se que um plano de estabilização teria que ser baseado em um ajuste fiscal que não mais dependesse desse mecanismo, permitindo que o setor público obtivesse um déficit fiscal reduzido com base em medidas de caráter estrutural, implicando em uma solução definitiva do problema. Apesar da necessidade de se atender a esses fatores pré-determinados para solucionar o problema inflacionário brasileiro, muitos deles não foram atingidos plenamente, entre eles, o ajuste fiscal, mantido sob controle, devido a valorização do Real em relação ao dólar americano até meados de 1999, estabilizando o crescimento da dívida externa.

Com o lançamento do PAI (Programa de Ação Imediata) - conjunto de

medidas econômicas de ajuste fiscal do Plano Real elaborado em julho de 1993 -, foi aprovada no início de 1994 a Emenda Constitucional nº 10, criando o Fundo Social de Emergência (FSE) - atual DRU (Desvinculação de Recursos da União). Basicamente, o FSE consistia na desvinculação por um período de dois anos de parte das transferências do orçamento da União, direcionando recursos para o fundo, que daria ao governo margem para remanejar eventuais gastos. Outros elementos cruciais para o êxito do Plano no que concerne o combate à inflação foram a criação da Unidade Real de Valor (URV) – permitindo a acomodação de preços relativos antes da troca definitiva para o Real -, a concorrência representada por produtos importados e proporcionada pelo maior grau de abertura da economia e o papel da âncora cambial como “balizador” das expectativas – viabilizado pela conjuntura de abundância de capitais na economia internacional e elevadas taxas de juros praticadas no Brasil, gerando razoável nível de reservas cambiais.

Após o sucesso na elaboração e aplicação do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso, um dos principais nomes envolvidos no Plano, foi eleito presidente da República nas eleições de 1994 e procurou dar continuidade ao desenvolvimento dos mecanismos estabilizadores da economia lançados enquanto estava à frente do Ministério da Fazenda no governo Itamar Franco. Entretanto, mesmo com a implementação dessas medidas, quando se comparam os resultados primários médios de 1991/1994 e de 1995/1998, nota-se que o superávit primário do setor público consolidado de 2,9% do primeiro período converteu-se em um déficit de 0,2% do PIB, posteriormente. Uma das causas mais relevantes para esse déficit no período de 1995/1998 foi a política de juros praticada à época para a atração de capitais internacionais, o que apesar de contribuir para a manutenção da âncora cambial, elevava o custo da dívida pública interna. Além disso, deve-se citar o desequilíbrio fiscal de estados e municípios, estes responsáveis pelo pior resultado primário no período considerado (média de -0,4% do PIB) no conjunto das unidades de governo – governo central, estados, municípios e empresas estatais⁵.

A crise das finanças de estados e municípios foi, principalmente, uma crise dos estados. Os municípios, como têm menos alternativas de se endividar, têm uma dívida mais modesta, o que os obriga a limitar sua despesa ao tamanho da receita. Dessa forma, apontam-se as empresas estatais estaduais – em particular, os bancos

⁵ Dados disponíveis no sítio do Banco Central do Brasil (BCB);

estaduais e empresas de distribuição de energia – como umas das principais vilãs, responsáveis por déficits primários médios da ordem de 0,2% do PIB⁶. Corroboram com esse cenário as elevações no gasto com funcionalismo e o peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento dos estados.

Ao longo do período 1995/1998, o governo federal foi aperfeiçoando seus mecanismos de controle sobre o déficit estadual e municipal, resultando em medidas, como o fim do uso dos bancos estaduais para o financiamento dos tesouros estaduais - seja por via da privatização ou da sua transformação em bancos de fomento, com regras mais rígidas de funcionamento -, a inibição do instrumento dos denominados “precatórios” e a privatização das empresas estaduais de energia elétrica, além da renegociação das dívidas mobiliárias estaduais.

Em sincronia com a contenção de despesas, o governo federal buscava estabelecer também o ajuste fiscal por meio da ampliação de suas receitas. Apesar de tímidos, Giambiagi (2000) destaca, além do previamente citado FSE, alguns procedimentos para tal fim:

- a) a criação do imposto provisório sobre movimentações financeiras (IPMF), transformado posteriormente em contribuição (CPMF);
- b) o aumento da alíquota de imposto de renda (IR) na fonte sobre aplicações financeiras de 15% para 20%, a partir de 1998;
- c) recebimento de receita de concessões e privatizações na área de telefonia, como as empresas da Telebrás.

Vale enfatizar que a situação fiscal do Brasil, no período tratado, foi característica da atribuição ao Estado da responsabilidade por uma série de tarefas, sem que a sociedade estivesse disposta a ser taxada na proporção necessária para o financiamento dessas despesas. Durante um longo tempo, esse hiato foi ofuscado pela presença de altas taxas de inflação – seja pelo financiamento através do imposto inflacionário ou pela corrosão do valor real das despesas -, endividamento público ou pela venda de ativos, como a privatização de estatais. Esgotado esse mecanismo e diante da necessidade de conter a expansão da dívida pública, constata-se que as autoridades econômicas buscaram uma transição para um regime, onde a satisfação das demandas sociais ficaria sujeita ao cumprimento das metas de ajustamento fiscal estabelecidas.

⁶ Para discussão mais aprofundada, ver Giambiagi (2002).

3.3 Ajuste com endividamento: FHC II (1999-2002)

Na segunda metade de 1998, quando a economia internacional se recuperava das sucessivas desvalorizações das moedas dos países do Sudeste asiático no ano anterior, a Rússia efetuou a desvalorização de sua moeda e decretou moratória de sua dívida, contribuindo para a elevação da instabilidade dos mercados. Com a retração das fontes de crédito e consequentes especulações sobre o Real, foi imprescindível a utilização das reservas internacionais pelas autoridades brasileiras para manutenção da âncora cambial - o Brasil adotava sistema de banda cambial em relação ao dólar à época -, gerando perdas de quase US\$30 bilhões entre agosto e setembro desse mesmo ano. Posto isso, o governo viu-se compelido a que iniciasse negociações com o FMI e demais organismos multilaterais, como o Banco Mundial e BID, com o intuito de obter um “pacote” emergencial de ajuda externa para que se diminuísse o risco de um colapso do país, dado que percentual importante da dívida externa brasileira era atrelada a cotação do dólar americano.

Giambiagi (2002) aponta dois fatores que minaram a estratégia adotada pelo governo para recuperar a credibilidade do país perante os mercados internacionais: a não aprovação pelo Congresso Nacional de uma série de medidas vitais para a implementação do ajuste fiscal – a rejeição da cobrança de contribuição previdenciária dos funcionários públicos inativos, como a principal delas - e a declaração de moratória de dívida com o governo federal pelo estado de Minas Gerais. Todavia, esses acontecimentos podem ser considerados meros catalisadores de uma situação de crise que vinha sendo construída a partir da ausência de um efetivo ajuste fiscal e da utilização de mecanismos para a atração de capitais externos, como o estabelecimento de altas taxas de juros, deixando o Brasil vulnerável a futuros choques externos em sua economia. Posto isso, a instabilidade gerada, entre outros fatores, pelos que sugere Giambiagi (2002), ao indicar possível risco de “calote” brasileiro, chegou a provocar perdas de reservas diárias de mais de US\$1 bilhão, forçando o governo pelas circunstâncias a deixar o câmbio flutuar em 15 de janeiro de 1999, representando uma maxidesvalorização.

Como resultado, a relação dívida/PIB aumentou, somado a um déficit elevado e o PIB praticamente estagnado. Os efeitos da desvalorização do Real sobre uma

soma de dívida interna indexada ao câmbio mais dívida externa era da ordem de 13,8% do PIB no período da liberalização da taxa de câmbio, de acordo com Giambiagi (2002). Dado esse cenário, era fundamental a ampliação do esforço fiscal, visando, além da recuperação da confiança do Brasil perante organismos internacionais, a estabilização do crescimento da dívida pública. Apesar de algumas reformas estruturais terem sido realizadas durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, como a diminuição de gastos com pessoal no serviço público e as privatizações, estas se mostraram insuficientes para uma melhora efetiva das contas públicas.

No período 1998/2000, no entanto, importantes mudanças contribuíram para o combate dos desequilíbrios fiscais existentes: a reforma da previdência social e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). A primeira teve início com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20 em 1998, tornando mais rígidas as regras para aposentadoria na administração pública, sendo corroborado posteriormente em 1999 com a aprovação do chamado “fator previdenciário”, o qual alterava o cálculo das aposentadorias pagas pela Previdência Social. A segunda, após exaustivo debate no Congresso Nacional, foi aprovada no ano 2000. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa uma série de diretrizes gerais que devem balizar as autoridades na administração das finanças públicas dos níveis central, estadual e municipal.

Segundo Teixeira *et al* (2011), a denominada LRF tem o propósito de estabelecer a simetria informacional, com obrigatoriedade de publicações de relatórios governamentais⁷, ações planejadas e transparentes, e estabelecer uma relação entre as despesas e as receitas com o objetivo de equilibrar as contas públicas. Entre os principais aspectos incluídos no projeto, destacam-se o estabelecimento de tetos para a despesa com pessoal – 50% da Receita Corrente Líquida para a União e 60% nas esferas estadual e municipal -, além de regras rígidas para o comportamento do gasto com pessoal no final do mandato das autoridades; e limitação do endividamento público, estabelecendo a avaliação de desempenho dos gestores públicos pelos indicadores Despesas Públicas/Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas/Receita Corrente Líquida.

⁷ Um dos relatórios regulamentados pela LRF será uma das principais fontes de dados nesse trabalho. Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) são compostos por diversos demonstrativos contábeis com elaboração e publicação bimestral pelos municípios.

Portanto, a lei representou um primeiro passo importante na definição de um marco institucional mais rígido, considerada um avanço importante para um controle duradouro das contas públicas, constituindo uma mudança estrutural favorável para o equilíbrio fiscal brasileiro.

Situada no âmbito de política monetária e de igual importância para estabilização macroeconômica do Brasil, a adoção pelo governo do sistema de metas de inflação a partir 1999 teve origem na experiência inovadora do Banco Central da Nova Zelândia em 1990⁸, com o país inserindo-se no grupo das diversas nações que atualmente incorporaram o *inflation target* às suas respectivas políticas econômicas. Sob esse regime, as autoridades monetárias se comprometem a atuar de forma a garantir que a inflação efetiva esteja em linha com uma meta pré-estabelecida, anunciada publicamente, em que a âncora nominal da política monetária é a própria meta. A atuação sistemática e transparente da autoridade monetária torna a política mais previsível e, conseqüentemente, mais influente sobre as expectativas dos agentes, favorecendo a manutenção da inflação nos patamares almejados. A opção pelo sistema de metas para a inflação em momento de crise e incerteza, como foi à época no caso brasileiro, refletiu uma enorme preocupação com o risco de perda de controle sobre as expectativas inflacionárias⁹. Pelo histórico de inflação do Brasil, tal descontrole possivelmente traria consigo a ameaça da reindexação e o pesadelo do retorno à instabilidade que existia antes do Plano Real.

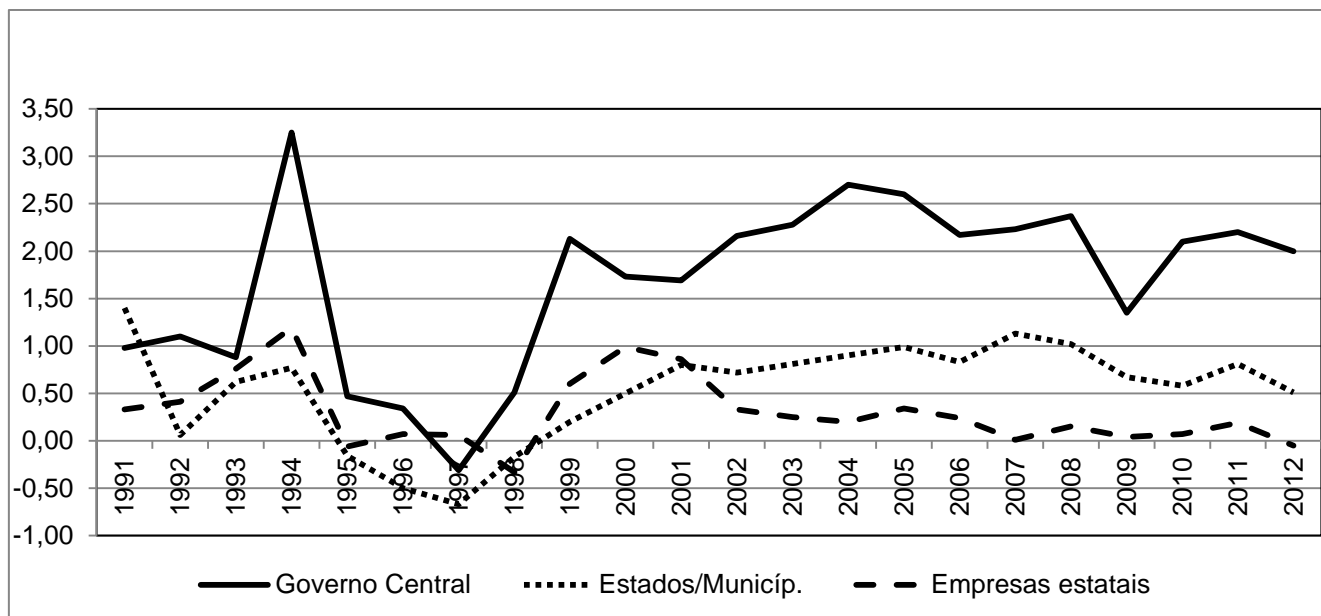
A partir de 1999, pode-se afirmar que a condução das políticas macroeconômicas no Brasil passou por uma transformação. O regime de política macroeconômica prevalecente passa a ser caracterizado pelo chamado “tripé macroeconômico”, no qual a política monetária era conduzida no arcabouço de um regime de metas de inflação, a política cambial seguia um padrão de flutuação relativamente livre da taxa nominal de câmbio e a política fiscal era pautada pela geração de expressivos superávits primários como proporção do PIB. Nesse contexto, as políticas macroeconômicas tinham por meta a estabilidade da taxa de inflação, o equilíbrio do balanço de pagamentos e a estabilidade/redução da dívida pública como proporção do PIB.

⁸ Para discussão mais detalhada do assunto, ver Siqueira *et al* (2006);

⁹ Para discussão mais aprofundada do caso brasileiro, ver Giambiagi, Mathias & Velho (2006) e Arestis, Paula & Ferrari-Filho (2009).

Através da análise de série de resultado primário do setor público consolidado (gráfico 2), é possível identificar seguidos e consistentes superávits primários a partir de 1999, corroborando com um das premissas do “tripé macroeconômico” adotado.

Gráfico 2: Resultado primário anual (% PIB)



Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco Central do Brasil (BCB).

Durante o segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999/2002), pesam os fatos de que apesar do superávit primário consolidado em cada um dos anos de 1999 a 2001 ter se situado em torno de uma média de 3,2% do PIB e a menor despesa com juros reais ter diminuído as NFSP nominais do período para 4,0% do PIB, a relação dívida pública/PIB continuou sua trajetória crescente. Conforme Giambiagi (2008), outra explicação para o aumento da importância relativa da dívida pública, além do fato de parte expressiva desta estar associada à taxa de câmbio do dólar americano, seria o reconhecimento de passivos contingentes (os chamados “esqueletos”), elevando a dívida pública para mais de 50% do PIB no começo dos anos 2000. Entretanto, grande parte desses passivos foi eliminada das contas do governo no processo de privatização empreendido no período, o que reforça mais uma vez o efeito do câmbio no aumento do custeio da dívida pública brasileira.

Nesse contexto de constantes crises cambiais, o surgimento de evidências de que o setor público poderia se encaminhar a uma situação de *default* no

comportamento tanto do mercado como do governo – no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, e no primeiro de Lula – instituiu um comportamento que se assemelha ao *debt intolerance* de Reinhart *et al.* (2003), no sentido de fornecer apoio à estratégia fiscal que fosse necessária para evitar o risco de inadimplência. Dessa forma, favorecido pelos sucessivos superávits primários e comerciais, crescimento da economia brasileira e cenário internacional favorável, principalmente a partir de 2004, o governo brasileiro pode efetuar mudança do perfil da dívida pública, associando a remuneração desta à taxa Selic ou a índices de preços nacionais, como IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e IGP-M (Índice Geral De Preços Do Mercado), comprimindo o percentual associado ao câmbio e tornando possível a diminuição da relação dívida pública/PIB. Segundo Gentil & Araújo (2012), a respeito da evolução da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) como percentual do PIB, no período 2001-2010, é possível constatar que a trajetória foi de queda acentuada de 15,5%, tendo passado de 55,7%, em 2002, para 40,2% do PIB, em 2010.

3.4 Governo Lula e Dilma Rousseff (2003-2012)

Apesar da tensão que se construiu no período pré-eleitoral em 2002 com a evolução de Lula nas pesquisas de intenção de voto para presidência da República – temia-se a declaração de moratória da dívida externa, gerando, entre outros fatos, descontroles na cotação do dólar às vésperas das eleições -, o que de fato se observou durante seu primeiro mandato foi a continuidade, e mesmo aprofundamento, das diretrizes macroeconômicas que vinham sendo implantadas desde o governo FHC.

Embora ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT), historicamente de orientação política de esquerda no Brasil, a política econômica do governo Lula em seu primeiro mandato reproduziu características ortodoxas na sua condução, efetuando reformas de caráter estrutural importantes, mesmo que estas não tenham sido concretizadas em sua totalidade. Além da manutenção do “tripé macroeconômico”, destacam-se as reformas tributária e da Previdência, como importantes iniciativas na reconstrução da credibilidade do Brasil perante o mercado internacional.

Do ponto de vista fiscal, atenta-se ao fato das negociações do novo governo com o FMI terem resultado em elevações das metas de superávit primário a serem perseguidas a partir de 2003. A manutenção destas tinha grande importância para a economia brasileira, tendo em vista a estabilização e até mesmo redução da relação dívida líquida do setor público/PIB. Com o crescimento econômico de 2004 e a queda do juro real, a dívida manteve trajetória de queda para um valor de 48,7% do PIB. Esta razão reduziu-se ainda mais em 2005, chegando a 47% e para 46,3% em 2006 – ver tabela 1.

Tabela 2: Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (% PIB)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
50,2	55,7	53,4	48,7	47,0	46,3	44,1	37,4	42,8	40,2	38,0	35,7

Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco Central do Brasil e de Gobetti e Schettini (2010).

Nota: PIB deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Valores da dívida, exceto a Petrobras.

Um ponto importante a ser destacado é o cenário econômico favorável à época, o que possibilitou saldos positivos na balança comercial brasileira, resultado do aumento de preços e da demanda internacional das principais *commodities* de exportação, principalmente a partir de 2003. Esse movimento das exportações até 2008 atuou decisivamente no sentido de elevar as reservas internacionais e, com isso, permitindo um ajuste externo da economia, com o Brasil, além de efetuar mudanças na composição da dívida pública, poder tornar-se credor líquido, emprestando, inclusive, recursos ao próprio FMI nos anos de 2008 e 2009¹⁰.

É possível traçar direcionamentos distintos em relação às políticas econômicas dos dois mandatos do governo Lula. Como já tratado anteriormente, o primeiro foi pautado pelo aprofundamento de políticas de caráter ortodoxo, dando continuidade às implantadas no governo anterior de FHC. No entanto, após a reeleição em 2006, com os devidos ajustes sobre a dívida já realizados e em meio à crise do *sub-prime*¹¹ em 2008, tem-se um cenário favorável ao aumento dos graus de liberdade da política econômica, possibilitando uma maior intervenção governamental na economia, via bancos públicos, na esfera creditícia, no sentido de financiar o setor produtivo privado nacional, bem como o consumo das famílias, como forma de sustentar a demanda agregada; além de ação da política monetária, por meio de redução

¹⁰ Para discussão mais detalhada, ver “A política econômica do governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas” de Lauro Mattei e Luis Felipe Magalhães;

¹¹ Para maior aprofundamento do tema, ver Freitas (2009).

das taxas de juros.

As medidas anticíclicas mais incisivas ocorreram na esfera fiscal, com ampliação de gastos por parte do governo e redução de tributos indiretos em vários setores, o que reascendeu, entretanto, críticas sobre a mudança de regime de política macroeconômica adotada, evidenciando uma flexibilização do “tripé macroeconômico”. Segundo Oreiro (2011), buscou-se conciliar a estabilidade macroeconômica obtida em período anterior com um estímulo maior ao crescimento econômico pelo lado da demanda agregada. Além da criação do PPI (Projeto Piloto de Investimento) em 2005, outro importante elemento dessa flexibilização foi a retirada dos investimentos realizados pela União do cálculo da meta de superávit primário a partir de julho de 2009, em particular os investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sinalizando que a condução da política fiscal passaria a ser pautada pela obtenção de duas metas: estabilidade/redução da relação dívida pública/PIB e o aumento do investimento público como proporção do PIB.

Um dos indicadores de mudança de diretriz da política fiscal brasileira é a alteração do comportamento da série de resultado primário do setor público consolidado - baseando-se nos dados da tabela 2 abaixo, tem-se uma média de 3,58% do PIB no período 2003-2006, contrastando com 2,93% de 2007-2010. É bem verdade que essa análise fica prejudicada ao se considerar o triênio 2008-2010 como período de crise com posterior uso de políticas de estímulo à economia, entretanto é válida a citação comparando as duas gestões de Lula como presidente da República, especialmente em relação às séries de resultado do Governo Central, tendo o primeiro mandato (2003-2006) apresentado média de 2,44% do PIB e o segundo (2007-2010) 2,01%, queda relativa de 17,6%.

Tabela 3: Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% PIB)

Composição	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
------------	------	------	------	------	------	------	------	------

Governo Central	2,28	2,70	2,60	2,17	2,23	2,37	1,35	2,10
Estados/Municíp.	0,81	0,90	0,99	0,83	1,13	1,02	0,67	0,58
Estados	0,70	0,83	0,80	0,69	0,98	0,86	0,57	0,48
Municíp.	0,11	0,07	0,19	0,14	0,15	0,16	0,10	0,10
Empres. estatais	0,25	0,20	0,34	0,24	0,01	0,15	0,04	0,07
Feder.	0,02	0,08	0,19	-	-	0,08	-0,05	-0,01
Estad.	0,22	0,12	0,14	0,24	0,01	0,07	0,08	0,07
Municíp.	0,01	-	0,01	-	-	-	0,01	0,01
Total	3,34	3,80	3,93	3,24	3,37	3,54	2,06	2,75

Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco Central do Brasil (BCB).

Em 2010, Dilma Rousseff é eleita, iniciando seu mandato presidencial em 2011. Considerada herdeira política do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma tem à sua frente um cenário econômico muito mais complexo que o até então enfrentado na gestão anterior. A crise nas principais economias do mundo, em particular na Europa, e resultados pouco expressivos de crescimento nos Estados Unidos representaram alguns dos principais desafios postos para o novo governo.

O uso de política fiscal como medida anticíclica volta a ser adotado pela equipe econômica de Dilma Rousseff, principalmente por meio de desonerações de impostos de setores considerados estratégicos, como o automobilístico - redução de IPI de março a dezembro de 2012 - e o da linha branca, visando estimular a demanda nesses setores, além de repasses do BNDES para financiamentos da produção. Em adição, destacam-se as desonerações na folha de pagamento de vários setores industriais e redução da tarifa de energia elétrica, objetivando atenuar a perda de competitividade da indústria brasileira.

Apesar dos resultados insatisfatórios obtidos com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – conjunto de projetos na área de infraestrutura do governo federal lançado em 2007 - o aumento do percentual de investimento público volta a ser um dos principais focos do governo. Indicativos de flexibilização do “tripé macroeconômico” já observados no 2º mandato de Lula, como a exclusão da meta fiscal das empresas do Grupo Petrobrás em 2009 e do Grupo Eletrobrás em 2010, voltam a aparecer na gestão de Dilma, baseados na percepção de que alguns tipos de investimento precisariam receber um tratamento fiscal diferenciado por ensejarem um processo virtuoso de autofinanciamento.

Anteriormente a esse governo, esse tipo de procedimento teve início com a criação do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) em 2005, posteriormente ampliado

com o lançamento do PAC, onde determinados investimentos que antes eram submetidos aos constrangimentos fiscais da mesma maneira que quaisquer outras despesas primárias passam a ter tratamento distinto. Em 2011, optou-se, entretanto, por cumprir a meta “cheia” de superávit primário, sem utilizar a margem de dedução dos investimentos do PAC. De fato, o ajuste fiscal de 2011 incidiu fundamentalmente sobre as despesas discricionárias – não somente o consumo intermediário do governo, mas também os investimentos públicos¹². Esse fato não se repete em 2012, quando se fez uso dessa margem de dedução da meta de resultado primário em patamares próximos ao limite imposto pela legislação – ver tabela 3.

Tabela 4: Metas e valores realizados do Superávit Primário do Setor Público (% do PIB)¹³

Ano	Meta de superávit primário (A)	Margem dedução PPI/PAC ¹⁴ (B)	PPI/PAC executado (C)	Superávit primário permitido pela legislação (D = A - C)	Superávit primário realizado (E)	Excedente (F= E - D)
2002	3,42	-	-	3,42	3,55	0,13
2003	3,89	-	-	3,89	3,89	-
2004	3,87	-	-	3,87	4,18	0,31
2005	3,83	0,13	0,06	3,77	4,35	0,58
2006	3,80	0,13	0,12	3,68	3,8	0,12
2007	3,80	0,17	0,28	3,52	3,82	0,30
2008	3,80	0,46	0,37	3,43	4,36	0,93
2009	2,50	0,88	0,55	1,95	2,0	0,05
2010	3,10	0,60	0,59	2,51	2,7	0,19
2011	3,10	0,77	0,68	2,42	3,11	0,69
2012	3,10	0,92	0,89	2,21	2,40	0,19

Fonte: Elaboração do autor com dados do Secretaria do Tesouro Nacional e CFP/IPEA.

Vale ressaltar que mesmo já havendo a possibilidade legal do desvio da meta “cheia” de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como é o caso da dedução PPI/PAC, o governo de Dilma Rousseff ainda é alvo de críticas por utilizar técnicas contábeis pouco usuais (contabilidade “criativa”) para cumprir a meta de resultado ao final do ano fiscal. Assim como as críticas a respeito, esse tipo de procedimento não é inédito, já tendo sido utilizado em outros governos,

¹² Para discussão mais detalhada, ver “Um Panorama Macroeconômico das Finanças Públicas 2004-2011”, IPEA/2012;

¹³ A série de PIB utilizada é *ex ante*, como consta na Lei de Diretrizes Orçamentária, justificando alguns valores diferentes dos presentes na tabela 2;

¹⁴ Prerrogativa de abatimento da meta de superávit primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

como foi o caso da contabilização de receitas de concessões de telefonia celular em 1998 e a operação de cessão onerosa de barris de petróleo à Petrobrás em 2010 – governos FHC e Lula, respectivamente -, os quais contribuíram para saldos primários extraordinários superiores a 0,9% do PIB em seus respectivos anos¹⁵. Dessa forma, é coerente o argumento de que há novamente tentativas de flexibilização do “tripé macroeconômico”, baseado na existência do conjunto de deduções das metas de resultado autorizadas pela legislação e da chamada “contabilidade criativa”.

O estudo dos artifícios utilizados pelos governos para o cumprimento de metas fiscais ainda possui reduzida literatura econômica abordando o tema. Ainda sim, muitos dos trabalhos existentes convergem para a conclusão de que restrições fiscais induzem as autoridades públicas a tais procedimentos, sendo que sua probabilidade de ocorrência aumenta quando os regimes fiscais são baseados em metas numéricas e rígidas. Além disso, há situações em que se utiliza das flexibilidades e omissões existentes nas normas contábeis para conferir tratamento pouco usual a operações no setor público, o que contribui para a perda de credibilidade dos indicadores oficiais de política fiscal.

Conforme Schettini, Gouvêa, Orair & Gobetti (2011), um exemplo do conceito de medidas extraordinárias (*one-off measures*) abordado na literatura - decisões governamentais atípicas que afetam a posição fiscal contemporânea do governo, mas com efeito apenas temporário – e verificado no Brasil foi a capitalização do Fundo Soberano do Brasil (FSB) no ano de 2008, contabilizada como uma despesa primária, o que fez com que o resultado primário reportado oficialmente nas estatísticas do Tesouro Nacional fosse reduzido em 0,47% do PIB (R\$14,24 bilhões). Porém, quase 90% desse valor (R\$12,4 bilhões) foi posteriormente utilizado para inflar o resultado primário de 2012¹⁶, procedimento que mais uma vez foi alvo de críticas. Por conseguinte, entende-se que a definição de medida extraordinária abarca tanto a reclassificação de parte das receitas em despesas ocorrida com o Fundo Soberano Nacional em 2008, quanto o tratamento contábil atípico dado as receitas advindas das concessões de telefonia celular em 1998 e a operação de cessão onerosa de barris de petróleo à Petrobrás em 2010.

¹⁵ Para debate mais aprofundado sobre a relevância do resultado estrutural, além de análise da credibilidade e rigidez das regras fiscais, ver Schettini, Gouvêa, Orair & Gobetti (2011).

¹⁶ Maiores informações, Resultado do Tesouro Nacional, disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dezembro/2012;

Por fim, como solução para se evitar a necessidade de utilização de artifícios contábeis, é válido citar proposta de construção de uma “cláusula de escape”¹⁷ para a política fiscal, assim como ocorre no sistema de metas de inflação. Essa cláusula seria desenvolvida a partir da construção de cenários hipotéticos de evolução das principais variáveis que impactam a dívida pública, tais como a taxa Selic e o crescimento do PIB, evitando assumir valores determinísticos e únicos no início de cada exercício. Esse mecanismo contribuiria para se minimizar as incertezas no ambiente econômico, bem como a perda de credibilidade da política fiscal, tendo em vista o desalinhamento orçamentário, além de reduzir os incentivos para contabilidade pública “criativa” para que a meta de resultado primário seja atingida.

¹⁷ Para maior discussão, ver Análise Mensal nº 18 - Junho de 2013, *Revista Economia & Tecnologia*.

IV - ANÁLISE DE COMPORTAMENTO FISCAL DOS GOVERNOS CENTRAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é responsável pela consolidação e divulgação das estatísticas do Governo Central - pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central -, sendo disponibilizada uma descrição de receitas e despesas primárias mensalmente, conforme a metodologia “acima da linha”. Essas informações possibilitam a análise do comportamento fiscal ao longo dos anos, principalmente em relação ao Governo Federal, sendo possível averiguar os componentes tanto de receitas, quanto de despesas que contribuem para a formação do resultado primário dessa esfera de governo. Entretanto, como em Giambiagi (2008), tal metodologia não é implementada na apuração de resultado de estados e municípios brasileiros, o que restringe estudos mais aprofundados do desempenho fiscal desses entes da federação.

Além de breve análise dos componentes de resultado primário do Governo Central no período 1991-2012, busca-se neste capítulo, a partir de dados contidos no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), publicação anual de finanças públicas da STN/MF, em cumprimento dos artigos 48 e 49 da LRF, efetuar aproximações de resultado primário “acima da linha” para estados e municípios de 2002 a 2012. Em seguida, são analisadas as informações da amostra de 3111 municípios, a partir das informações de demonstrativos de resultado primário contidas nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO).

4.1 Resultado Primário do Governo Central “Acima da Linha”

Baseado nos relatórios anuais de resultado primário do Tesouro Nacional (ver tabela 5), é reforçada a argumentação de Gobetti & Amado (2011), a partir do qual a crise fiscal no Brasil teria origem no desequilíbrio primário entre despesas e receitas. Os autores apontam que apesar dessa ter sido uma das características das contas públicas durante um determinado período posterior à transição democrática, principalmente pela expansão das despesas da seguridade social, foi a dinâmica de crescimento de transferências a responsável por considerável aumento da carga tributária no país.

O período analisado na tabela 5 permite constatar a expansão das receitas

primárias frente à ampliação conjunta das despesas públicas, como aponta a média da taxa de crescimento do campo “Receita Total” como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) no período 1991-2012 - superior a 2,5%. Essa expansão é suavizada apenas ao se considerar o período pós-LRF (2000-2012), decorrente das mudanças advindas com a nova legislação e também da aplicação de políticas anticíclicas, como as exonerações fiscais a determinados setores produtivos nos anos de 2009 e 2011.

A mesma análise pode ser realizada em relação às despesas primárias, as quais apresentaram taxa de crescimento superior ao campo “Receita Total” como percentual do PIB em ambos os períodos verificados – 2,85% e 2,51% entre 1991-2012 e 2000-2012, respectivamente. Apesar de considerável retração na ampliação percentual a partir de 2000 do campo “Benefícios Previdenciários”, este e os campos “Transferências Constitucionais e Legais” e “Outras Transferências” são os principais responsáveis pelo desempenho positivo das despesas primárias na série total analisada. Vale destacar que no período pós-LRF (2000- 2012), o agregado de transferências a estados e municípios passou a constituir uma das principais fontes de crescimento dos dispêndios do Governo Central, reforçando a importância dessas esferas de governo na análise de comportamento fiscal no contexto brasileiro.

Apesar de não estarem evidenciadas na tabela 5, destacam-se as estimativas realizadas por Gouvea *et al* (2013), referentes as transferências públicas de assistência e Previdência Social (TAPS), as quais atingiram 15% do PIB ao longo da última década. Segundo os autores, atualmente, os benefícios pagos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ultrapassam 25 milhões de pessoas, além de outros milhões de cidadãos brasileiros que recebem benefícios de prestação continuada previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), os assistidos pelo Programa Bolsa Família, os que recebem abono salarial, seguro-desemprego, entre outros. Logo, apesar da importância do Governo Central para a análise e construção do superávit primário do setor público, sua relevância cai quando se retiram não apenas as transferências a entes subnacionais e benefícios previdenciários, mas também as transferências públicas de assistência e Previdência Social (TAPS). Isto é, o gasto direto do Governo Central se dá em escala menor comparado aos realizados pelos governos estaduais e municipais.

Tabela 5 – Resultado Primário do Governo Central “Acima da Linha” (% PIB)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita total	14,56	15,22	17,30	18,92	16,77	16,14	16,93	18,74	19,66	19,93
Tesouro/BC	9,97	10,59	11,83	13,91	12,15	11,33	12,22	14,01	15,05	15,21
INSS	4,59	4,63	5,47	5,01	4,62	4,81	4,71	4,73	4,61	4,72
Despesa primária	13,71	14,24	15,88	16,50	16,17	15,95	16,67	17,96	17,77	18,15
Transf. Legais e Const.	2,65	2,67	2,87	2,55	2,60	2,53	2,66	2,91	3,28	3,42
Pessoal	3,80	3,93	4,52	5,14	5,13	4,84	4,27	4,56	4,47	4,57
Benefícios INSS	3,36	4,25	4,94	4,85	4,62	4,89	5,01	5,45	5,50	5,58
Outras Transf.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras despesas	3,90	3,39	3,55	3,96	3,82	3,69	4,73	5,04	4,52	4,58
Discrep.estatística	0,13	0,12	-0,54	0,83	-0,13	0,15	-0,57	-0,27	0,24	-0,05
Superávit primário	0,98	1,10	0,88	3,25	0,47	0,34	-0,31	0,51	2,13	1,73
INSS	1,23	0,38	0,53	0,16	0,00	-0,08	-0,30	-0,72	-0,89	-0,86
Tesouro/BC	-0,25	0,72	0,35	3,09	0,47	0,42	-0,01	1,23	3,02	2,59
Composição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita total	20,77	21,66	20,98	21,61	22,74	22,94	23,25	23,85	22,75	24,33
Tesouro/BC	15,97	16,85	16,23	16,78	17,69	17,73	17,97	18,41	17,13	18,71
INSS	4,80	4,81	4,75	4,83	5,05	5,21	5,28	5,44	5,62	5,62
Despesa primária	20,69	21,25	19,89	20,50	21,68	22,38	22,67	22,64	23,32	24,10
Transf. Legais e Const.	3,53	3,80	3,54	3,48	3,91	3,92	3,97	4,43	3,94	3,73
Pessoal	4,80	4,81	4,46	4,31	4,29	4,45	4,37	4,35	4,68	4,42
Benefícios INSS	5,78	5,96	6,30	6,48	6,80	6,99	6,96	6,64	6,94	6,76
Outras Transf.	1,59	1,74	1,22	1,43	1,40	1,50	1,59	1,65	1,76	1,82
Outras despesas	4,99	4,94	4,37	4,80	5,28	5,52	5,78	5,57	6,00	7,37
FSB ¹⁸	-	-	-	-	-	-	-	-0,47	0,00	0,00
Ajuste metodol./a	0,00	0,00	0,00	0,11	0,11	0,11	0,07	0,04	0,00	0,00
Discrep.estatística	0,02	0,01	-0,03	0,05	0,03	0,00	-0,01	-0,06	0,1	0,00
Superávit primário	0,10	0,42	1,06	1,27	1,20	0,67	0,64	0,72	-0,47	0,23
INSS	-0,98	-1,15	-1,55	-1,65	-1,75	-1,78	-1,68	-1,20	-1,32	-1,14
Tesouro/BC	1,08	1,57	2,61	2,92	2,95	2,45	2,32	1,92	0,85	1,37

¹⁸ Fundo Soberano Nacional.

Composição	2011	2012
Receita total	23,83	24,06
Tesouro/BC	17,89	17,8
INSS	5,94	6,26
Despesa primária	23,26	24,23
Transf. Legais e Const.	4,16	4,12
Pessoal	4,33	4,23
Benefícios INSS	6,79	7,19
Outras Transf.	1,67	1,87
Outras despesas	6,31	6,82
FSB ¹⁹	0,00	0,28
Ajuste metodol./a	0,00	0,00
Discrep.estatística	0,00	-0,10
Superávit primário	0,57	-0,27
INSS	-0,85	-0,93
Tesouro/BC	1,42	0,66

Fonte: Elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

4.2 Resultado Primário Estadual e Municipal “Acima da Linha”²⁰

Em cumprimento dos artigos 48 e 49 da LRF, que tratam dos instrumentos da transparência da gestão fiscal, é publicado anualmente pelo Ministério da Fazenda e STN o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), o qual dispõe de dados anuais de finanças públicas das três esferas de governo, permitindo obter aproximações de resultado primário “acima da linha” para estados e municípios. Apesar do período de extensão das informações não ter amplitude similar – 2002 a 2012 -, comparado com os dados do Governo Central, os valores empenhados presentes nos BSPN permitem estimativas iniciais razoáveis de resultado primário para os entes subnacionais, ao se considerar as dificuldades de manipulação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), principalmente para a esfera municipal.

No âmbito dos estados, observa-se certa constância no desempenho dos elementos de composição do resultado primário “acima da linha”, principalmente em

¹⁹ Fundo Soberano Nacional e Cessão onerosa de barris de petróleo à Petrobrás S/A.

²⁰ Para melhor apresentação e análise dos dados, os campos das tabelas 5 e 6 seguem o seguinte formato: “Receita Tributária” inclui “Receitas de Contribuições”; “Outras Receitas” inclui “Receita Patrimonial”, “Receita Agropecuária”, “Receita Industrial”, “Receita de Serviços” e “Outras Receitas Correntes”.

relação às receitas, sendo o crescimento médio destas, representado na tabela 6 pelo campo “Receita Total”, inferior ao campo de “Despesas primárias” no período analisado. Apesar de redução média de “Transferências Correntes”, houve expansão média de mesma magnitude de “Receita Tributária” em relação ao PIB – 0,51% -, corroborando com a tendência de estabilidade das séries em questão. Para as despesas, a referente à “Pessoal e Encargos Sociais” apresenta retração média superior a 2% em relação ao PIB de 2002 a 2012, sendo compensada por elevação média das “Despesas de Capital” próximas a 2,90% do PIB – ver tabela 6.

Tabela 6 – Resultado Primário Estadual “Acima da Linha” (% do PIB)

Composição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Estadual	12,25	12,02	12,07	12,62	12,72	12,34	12,77	12,36	12,24	11,64	11,55
Receita Tributária	7,75	8,26	8,35	8,45	8,40	8,27	8,38	8,18	8,18	7,85	8,12
Transfer. Correntes	2,68	2,36	2,64	2,96	3,02	2,78	3,27	2,82	2,70	2,70	2,40
Receitas de Capital	0,38	0,19	0,16	0,22	0,26	0,15	0,17	0,30	0,29	0,16	0,18
Outras Receitas	1,44	1,21	0,92	0,99	1,04	1,15	0,95	1,06	1,07	0,93	0,84
Despesas primárias	11,39	11,11	11,08	11,42	11,58	10,98	11,45	11,67	11,62	11,00	11,36
Pessoal e Encargos Sociais	5,93	5,76	5,55	5,27	5,26	4,91	4,60	4,48	4,42	4,37	4,72
Despesas de Capital	0,92	0,68	0,72	0,85	0,93	0,70	0,97	1,17	1,31	0,88	0,96
Outras Despesas Correntes	4,54	4,67	4,80	5,29	5,39	5,37	5,88	6,02	5,89	5,75	5,68
Resultado Primário estadual (A-B)	0,86	0,90	0,99	1,20	1,14	1,36	1,32	0,69	0,62	0,64	0,19

* Receitas Líquidas de Deduções; Excluídas receitas e despesas financeiras e inter-orçamentárias.

Fonte: Elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Em tendência diversa, os municípios apresentam crescimento tanto em relação às receitas, quanto às despesas de sua competência, ambas com percentuais médios próximos a 3,2% como participação do PIB ao longo da série – ver tabela 7. Destacam-se as expansões do campo “Receita Tributária” - impulsionada, principalmente, pelo aumento de arrecadação do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) – e de “Transferências Correntes”, com crescimentos médios em relação ao PIB de 3,42% e 2,83%, respectivamente. Do mesmo modo, os componentes de despesa primária também exibem desempenho médio positivo, em particular os referentes à “Pessoal e Encargos Sociais” (3,04%) e “Despesas de Capital” (5,10%). Tais comportamentos reforçam o argumento da responsabilidade crescente da esfera municipal, pois ao passo que é alocado gradativamente maior volume

de receitas – próprias e transferências –, cresce também as despesas primárias dessa esfera de governo. Esse fato acaba por constituir também crítica à negligência de estudos mais aprofundados a respeito das finanças públicas municipais, justificada, entre outras razões, pelo baixo grau de participação do resultado primário dos municípios em relação ao PIB sob a metodologia “abaixo da linha”. Pelo próprio conceito do indicador de resultado e da análise da tabela 7, fica claro que a ausência de percentual mais expressivo em relação ao PIB deve-se justamente ao fato de cifras crescentes de receitas serem acompanhadas de despesas de magnitude similar.

Ademais, o comportamento fiscal agregado dos municípios verificado permite contestar em parte uma literatura baseada em fundamentos microeconômicos aplicados ao setor público, como Spahn (2007) e Dahlby (2009), os quais apontam efeitos distorcivos das transferências sobre o comportamento dos entes federados e seu respectivo equilíbrio fiscal. Os trabalhos sugerem que a ampliação do recebimento de transferências, tende a levar a um quadro de ineficiência fiscal (“preguiça fiscal”), este caracterizado pela ausência ou redução do esforço dos governos municipais em tributar sua população local através de impostos de sua competência, como o IPTU e ISS, seja pelo esforço exigido para se empreender uma organização administrativa pública para esse fim ou mesmo a existência de viés político-eleitoral. Tal situação levaria a uma maior dependência em relação aos recursos transferidos dos governos central e estadual para os municípios, tornando estes ainda mais suscetíveis ao grau de aquecimento da economia.

Tabela 7 – Resultado Primário Municipal “Acima da Linha” (% do PIB)

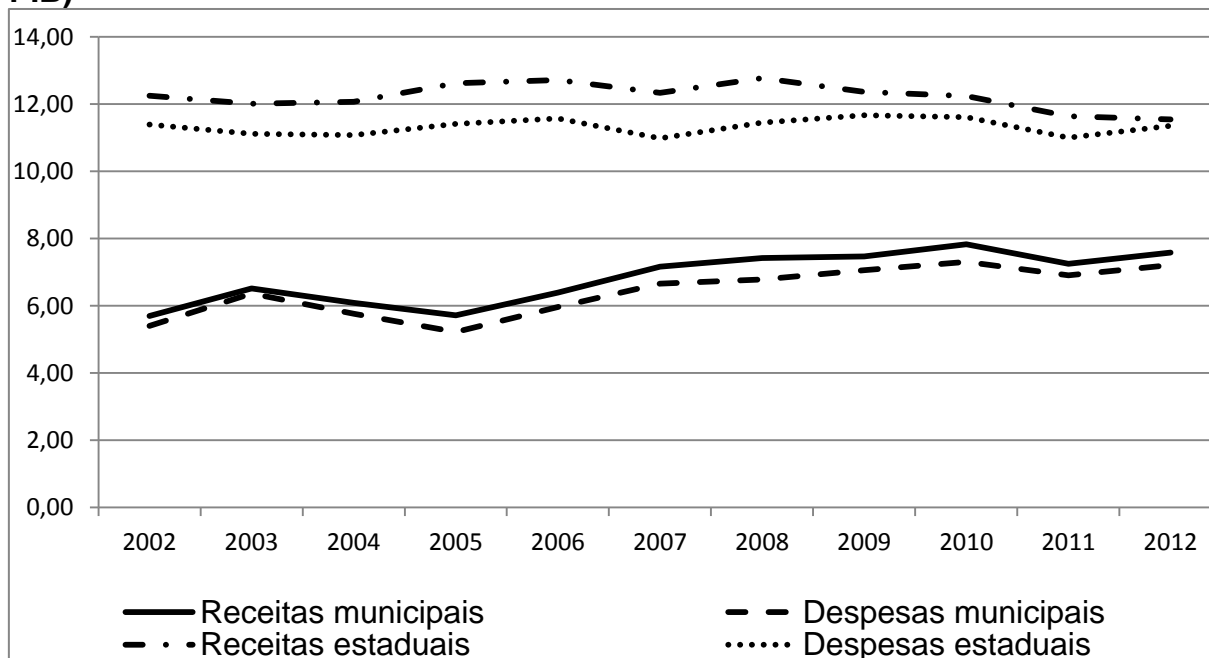
Composição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas Municipais	5,70	6,52	6,09	5,72	6,39	7,17	7,43	7,47	7,83	7,25	7,59
Receita Tributária	1,42	1,58	1,55	1,37	1,54	1,69	1,67	1,75	1,83	1,80	1,94
Transferências Correntes	3,48	4,09	3,70	3,62	3,94	4,48	4,61	4,76	4,82	4,52	4,47
Receitas de Capital	0,21	0,12	0,14	0,12	0,20	0,19	0,29	0,22	0,33	0,21	0,33
Outras Receitas	0,58	0,72	0,70	0,60	0,71	0,80	0,86	0,74	0,86	0,71	0,85
Despesas Municipais	5,40	6,37	5,76	5,22	5,97	6,66	6,79	7,06	7,31	6,91	7,21
Pessoal e Encargos Sociais	2,44	2,96	2,63	2,42	2,63	2,86	2,82	3,16	3,17	3,00	3,16
Despesas de Capital	0,70	0,68	0,67	0,45	0,66	0,76	0,93	0,70	0,85	0,82	0,91
Outras Despesas Correntes	2,26	2,72	2,46	2,36	2,68	3,04	3,04	3,20	3,28	3,08	3,14

Resultado Primário municipal (A-B) 0,30 0,15 0,33 0,49 0,42 0,51 0,64 0,41 0,52 0,34 0,38

Fonte: Elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Por fim, vale fazer uma comparação do processo contínuo de descentralização federativa, entendido como a transferência de responsabilidades do Governo Central para os âmbitos subnacionais de governo, como em Prado (2001), entre estados e municípios. No entanto, é observada uma maior tendência à municipalização das competências tanto de receitas, como de despesas públicas, consoante com o próprio comportamento dos dados de finanças públicas tratados nesta seção – estabilidade na esfera estadual e ampliação na municipal (ver gráfico 3). É bem verdade que, na maior parte dos casos, a descentralização vem sendo financiada majoritariamente com recursos federais e/ou estaduais, porém isso tem implicado maior comprometimento financeiro dos municípios e contribuído para suscitar uma ampliação da agenda dos governos municipais ao expandir as expectativas de cidadania.

Gráfico 3 – Evolução de Receitas e Despesas de Estados e Municípios (% do PIB)



Fonte: Elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

V – RESULTADO PRIMÁRIO MUNICIPAL “ACIMA DA LINHA”

O presente capítulo será dedicado à exploração e análise de resultado primário “acima da linha” anual de amostra construída de 3111 municípios brasileiros no período de 2006 a 2012, sendo descrito ao longo do texto a metodologia e demais implicações presentes para se chegar a tal amostra. Posteriormente, buscando identificar diferentes perfis dos entes municipais relacionados ao volume recebido de receitas e suas respectivas aplicações através das despesas realizadas, aplicar-se-á agrupamento dos municípios, baseado em metodologia presente na publicação *Regiões de Influência das Cidades* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2007.

5.1 Fonte de dados, construção da amostra e metodologia

A amostra de municípios compreende os anos de 2006 a 2012 e foi construída com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000), os quais constituem uma forma de divulgação de dados “acima da linha” bimestral dos governos subnacionais. Segundo o art. 55 da referida lei, os relatórios deverão ser publicados até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. Esses documentos são divididos em 18 anexos, sendo as informações do Anexo VII (Demonstrativo do Resultado Primário) as utilizadas para o estudo do comportamento fiscal dos municípios da amostra deste trabalho.

Conforme Orair *et al* (2011), a utilização desses relatórios para pesquisa econômica na esfera municipal ainda é reduzido, dado o formato de divulgação que dificulta a manipulação dos dados – arquivos em *Portable Document Format* (PDF) -, além das informações apresentarem muitas vezes inconsistências, problemas de continuidade e certa ausência de padronização, os quais vêm, gradativamente, sendo sanados, principalmente após edição da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011). Posto isso, foram aplicados procedimentos de “limpeza” dos dados para que se minimizassem eventuais inconsistências dos mesmos, o que impossibilitaria conclusões coerentes desse trabalho.

Entre outras características de sua composição, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) de determinado período apresentam coluna referente a informações do próprio ano e do ano anterior. Por exemplo, o relatório concernente ao 3º bimestre de 2008 possui também informações do 3º bimestre de 2007, podendo estas terem sido alteradas, caso haja necessidade de correção pelas autoridades municipais responsáveis. Tal procedimento é permitido pela legislação que regulamenta esses relatórios. Os dados relativos ao ano anterior foram utilizados na construção de base da amostra de municípios, sob a justificativa de serem mais precisos. Na indisponibilidade dessas informações, são utilizados os dados divulgados no respectivo ano.

Para contornar o empecilho representado pelo formato de divulgação dos RREOs - arquivos em *Portable Document Format* (PDF) -, utilizaram-se bases disponibilizadas pela Coordenação de Finanças Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (CFP/Ipea), construídas a partir de rotina computacional de conversão de arquivos em PDF para o formato texto (.txt). Isto tornou possível a manipulação dos dados por meio do programa estatístico *R*²¹. Após esse processo, foram selecionados os entes municipais que apresentavam informações completas para todo o período de interesse, o que resultou na amostra de 3111 municípios brasileiros.

Para fins analíticos, optou-se por agrupar as cidades da amostra, de acordo com a da publicação *Regiões de Influência das Cidades*²² do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2007. O objetivo será identificar perfis de recebimento e aplicação das receitas, e demais características particulares de cada grupo.

A publicação *Regiões de Influência das Cidades* (2007) apresenta 17 níveis e subníveis de agrupamento das cidades, de acordo com sua hierarquia na rede urbana brasileira, entretanto, para a proposta do presente trabalho, serão utilizados

²¹ A rotina computacional utilizada para a construção da amostra dos 3111 municípios no programa estatístico *R* está disponibilizada na seção Anexo do trabalho.

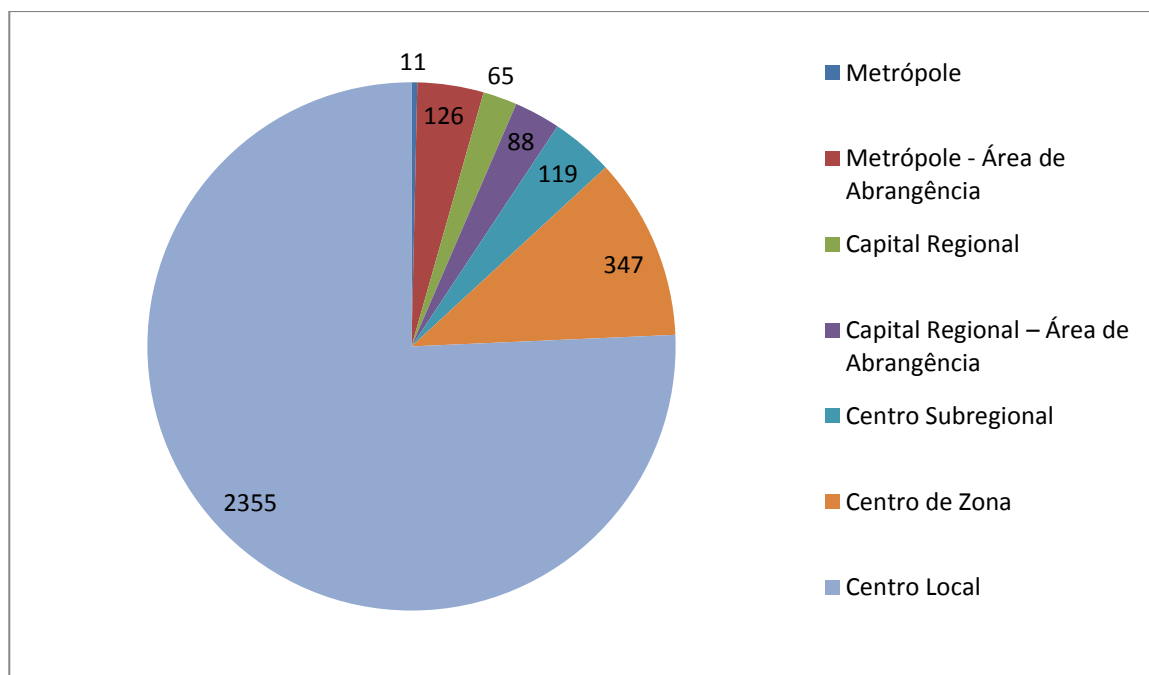
²² Essa classificação hierarquiza a rede urbana brasileira, com o intuito subsidiar o planejamento estatal e as decisões quanto à localização das atividades econômicas de produção, consumo privado e coletivo. São ponderados para fins da classificação, entre outros fatores, a oferta de equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade (informações de ligações aéreas, deslocamentos para internações hospitalares, áreas de cobertura das emissoras de televisão, oferta de ensino superior, diversidade de atividades comerciais e serviços, oferta de serviços bancários, e da presença de domínios de *Internet*). São destacadas também as relações horizontais entre as cidades, de complementaridade, que podem ser definidas pela especialização produtiva, pela divisão funcional de atividades, e pela oferta diferencial de serviços.

os 7 agrupamentos para se dividir a amostra:

- a) Metrópole: são os 11 principais centros urbanos do Brasil – São Paulo, Rio de Janeiro, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre -, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta;
- b) Metrópole – Área de Abrangência: para fins de melhor distinção, esse nível é formado pelas regiões metropolitanas sob abrangência das Metrópoles;
- c) Capital Regional: centros do estrato superior da rede urbana, mas com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles. Têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios;
- d) Capital Regional – Área de Abrangência: formado pelas regiões sob abrangência das Capitais Regionais;
- e) Centro Subregional: centros com atividades de gestão menos complexas e área de atuação mais reduzida. Os relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as duas metrópoles nacionais – São Paulo e Rio de Janeiro. Com presença mais adensada nas áreas de maior ocupação do Nordeste e do Centro-Sul, e mais esparsa nos espaços menos densamente povoados das Regiões Norte e Centro-Oeste;
- f) Centro de Zona: nível formado por cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares;
- g) Centro Local: cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes.

Abaixo, o gráfico 4 mostra a proporção de municípios da amostra a ser utilizada em cada nível de classificação:

Gráfico 4 – Proporção de municípios da amostra por nível de classificação.

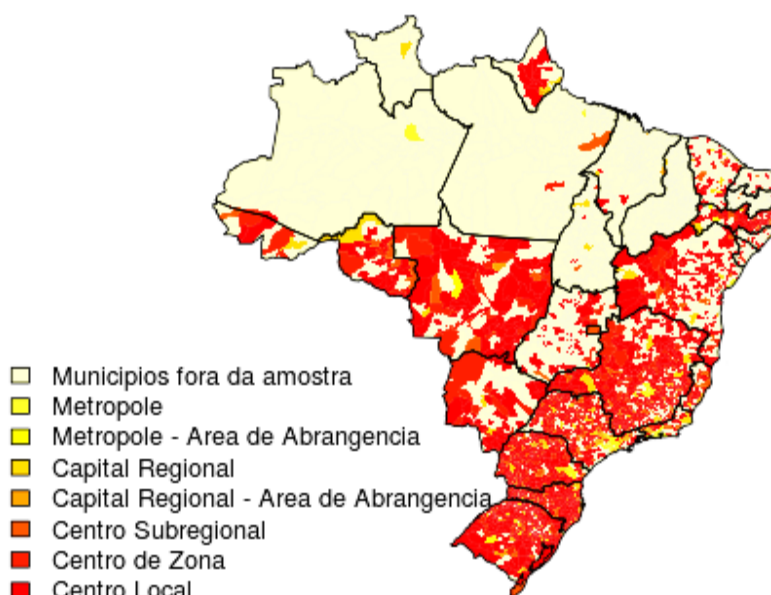


Fonte: Elaboração do autor.

5.2 Análise de dados

Esta seção será dedicada à análise e caracterização do comportamento fiscal dos 7 níveis propostos para agrupar os 3111 municípios presentes na amostra. Dada as diferenças dos montantes de receitas e despesas dos níveis de interesse, principalmente o referente à Metrôpole, optou-se por utilizar os dados na forma *per capita*. Visto que se apresentados como percentual do PIB, os valores de grande parte dos entes municipais estariam em patamares próximos à nulidade. Através da figura 2, destaca-se a localização dos municípios que compõem a amostra utilizada, de acordo com os grupos de classificação.

Figura 2 – Localização dos municípios utilizados no trabalho, conforme nível de classificação.



Fonte: Elaboração do autor.

5.2.1 Metrópole

Como citado em seção anterior, o nível Metrópole é composto pelos 11 principais centros urbanos do Brasil – São Paulo, Rio de Janeiro, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre -, caracterizados por seu grande porte e importância para a atividade econômica.

No que concerne ao seu comportamento fiscal, é possível identificar, com base na tabela 8, que as receitas tributárias correspondem a principal fonte de recursos nesse nível analisado, apresentando participação média próxima a 50% da receita total, destacando as arrecadadas com o Imposto sobre Serviços (ISS), que corresponde a 19,4% do total recebido. Vale destacar a evolução das Receitas Previdenciárias, que exibiram taxa de crescimento médio de 39,5% ao longo da série analisada. Com papel também relevante para essa análise, as Transferências Correntes correspondem a 38,8% do total das receitas primárias desse nível, dando-se ênfase à parcela superior a 13% relacionada à cota-parte municipal do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços) – ver tabela 8.

No que tange às despesas primárias, as Despesas Correntes são os maiores focos de gasto desse nível de classificação – equivalente a 89,9%, na média -, principalmente as associadas à “Pessoal e Encargos Sociais”, que apesar do crescimento mais tímido no período 2006-2012, são as que possuem maior participação individual no campo de “Despesa Total”, 42,18% deste. Ainda sim, o nível Metrôpole é o que possui a maior quantia *per capita* média de investimentos – R\$147,46 - em comparação com os demais níveis, o que reforça o papel dinâmico das grandes cidades para o desenvolvimento nacional.

Por fim, a série de Resultado Primário tem seu comportamento médio em baixos patamares em comparação aos demais campos da tabela 8, exibindo média de crescimento de 7,6% entre os anos de 2006 a 2012.

Tabela 8: Resultado Primário “Acima da Linha”: nível Metrôpole (*per capita* – R\$)

Composição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Tributária	510,04	666,07	772,38	834,54	953,87	1.152,91	1.334,76
IPTU	134,58	145,53	152,92	166,67	199,52	220,93	242,52
IRRF	27,61	32,25	48,26	47,12	52,07	63,31	72,93
ISS	217,40	251,11	295,96	321,65	377,51	438,67	516,05
ITBI	28,21	37,07	45,25	47,70	63,20	76,82	86,40
Rec. Previd.	30,66	75,10	88,77	97,68	98,42	139,75	169,39
Outras Rec. Tribut.	71,59	125,01	141,22	153,72	163,15	213,43	247,47
Transf. Correntes	487,53	546,56	630,42	672,11	751,99	831,26	922,08
FPM	42,76	48,52	64,35	55,25	61,34	77,77	77,97
ICMS	181,87	193,07	220,82	213,34	251,97	275,41	300,58
Outras Transf. Correntes	262,91	304,97	345,25	403,53	438,68	478,08	543,54
Trasfer. de Capital	13,06	12,20	20,62	26,59	25,26	25,06	32,54
Demais Rec. Correntes	114,41	133,52	140,73	139,70	174,97	211,41	234,83
Demais Rec. de Capital	3,58	4,82	12,18	14,39	43,98	11,87	13,46
Receita Total (A)	1.128,63	1.363,18	1.576,33	1.687,34	1.950,06	2.232,50	2.537,68
Despesas Correntes	859,62	1.057,84	1.244,00	1.333,49	1.502,78	1.737,29	2.004,57
Pessoal e Encargos Sociais	429,70	503,80	590,93	625,83	689,87	812,12	918,88
Outras Despesas Correntes	429,92	554,04	653,07	707,66	812,91	925,17	1.085,69
Despesas de Capital	86,66	105,18	135,79	116,45	172,33	227,19	255,56
Investimentos	82,89	95,43	124,00	109,05	148,58	221,50	250,75
Demais Despesas de Capital	3,77	9,75	11,79	7,40	23,75	5,68	4,82
Despesa Total (B)	946,28	1.163,02	1.379,79	1.449,94	1.675,11	1.964,48	2.260,13
Resultado Primário municipal (A-B)	182,34	200,16	196,54	237,40	274,95	268,02	277,54

Fonte: Elaboração do autor com dados dos Relatórios de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional – Anexo VII.

5.2.2 Metrópole – Área de Abrangência

O nível Metrópole – Área de Abrangência é formado pelas áreas metropolitanas do nível Metrópole. Apesar da proximidade regional, há diferenças notáveis no comportamento fiscal desse grupo de municípios em relação ao anteriormente abordado, principalmente no que diz respeito à fonte primordial de receitas primárias. Neste nível, as Transferências Correntes assumem um papel de maior relevância, respondendo por 58,8% das receitas totais médias, destacando-se novamente a participação do ICMS, fazendo superar a participação das receitas tributárias, esta limitada a 30% do total, com o ISS ainda como principal tributo arrecadado – ver tabela 9.

A respeito das despesas primárias, o campo “Despesas Correntes”, dispêndios destinados à manutenção e funcionamento dos serviços públicos gerais, amplia seu percentual na composição do total de gastos para 94,3%, com os gastos de “Pessoal e Encargos Sociais” também expandindo sua participação relativa média nesse grupo de despesa, correspondendo à quase 53%. Com a redução das Despesas de Capitais *per capita* em relação ao nível Metrópole, a retração dos Investimentos *per capita* foi um movimento esperado, com média de R\$117,86 no período 2006-2012.

No tocante ao Resultado Primário, apesar do crescimento nominal médio de 29% na série analisada, vem apresentando comportamento decrescente, em especial nos anos mais recentes (2011 e 2012).

Tabela 9 - Resultado Primário “Acima da Linha”: nível Metrópole – Área de Abrangência (*per capita* – R\$)

Composição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Tributária	208,91	256,44	314,41	332,78	409,61	473,86	531,31
IPTU	52,01	57,89	64,51	67,61	77,95	85,98	96,06
IRRF	15,19	17,69	21,17	21,36	26,04	30,73	38,77
ISS	67,10	79,15	103,59	106,60	142,52	167,06	185,46
ITBI	8,35	11,71	14,49	14,41	20,63	26,96	33,46
Rec. Previd.	17,34	27,77	36,26	40,38	47,06	53,14	58,10
Outras Rec. Tribut.	48,94	62,23	74,39	82,41	95,42	109,99	119,46
Transfer. Correntes	476,74	526,15	640,98	668,35	774,41	869,81	993,24
FPM	69,03	78,12	98,29	97,39	98,28	119,41	132,14
ICMS	205,34	224,92	271,44	280,21	332,52	358,01	399,57

Outras Transf. Correntes	202,37	223,10	271,25	290,75	343,60	392,40	461,53
Transfer. de Capital	14,27	16,68	41,08	24,56	31,99	34,32	49,62
Demais Rec. Correntes	57,58	89,83	101,99	104,94	103,22	123,80	145,14
Demais Rec. de Capital	0,37	0,88	1,33	0,56	0,48	2,20	1,84
Receita Total (A)	757,86	889,98	1.099,79	1.131,17	1.319,70	1.504,00	1.721,15
Despesas Correntes	633,77	681,00	861,59	898,50	1.051,49	1.240,17	1.448,36
Pessoal e Encargos Sociais	326,26	354,51	445,39	491,31	553,87	658,62	778,37
Outras Despesas Correntes	307,51	326,48	416,20	407,19	497,62	581,55	669,99
Despesas de Capital	80,22	86,36	136,59	97,85	126,70	141,07	165,60
Investimentos	79,15	84,98	134,70	96,52	125,41	139,80	164,47
Demais Despesas de Capital	1,07	1,38	1,89	1,33	1,30	1,27	1,13
Despesa Total (B)	713,99	767,36	998,18	996,35	1.178,19	1.381,24	1.613,96
Resultado Primário municipal (A-B)	43,87	122,62	101,60	134,83	141,51	122,76	107,19

Fonte: Elaboração do autor com dados dos Relatórios de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional – Anexo VII.

5.2.3 Capital Regional

Assim como no nível Metrópole – Área de Abrangência, as Transferências Correntes constituem a principal fonte de receitas para o nível Capital Regional, contribuindo, na média, por aproximadamente 56% dos recursos recebidos na série de interesse e tendo novamente as transferências relacionadas ao ICMS como destaque – ver tabela 10. Entretanto, as Receitas Tributárias exibem crescimento médio de 19,1%, superior aos 12,7% das transferências recebidas. O Imposto sobre Serviços (ISS) ainda configura como o tributo de maior arrecadação *per capita*, sendo seguido pelo IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e pelas Receitas Previdenciárias. As Transferências de Capital, dotações orçamentárias para a realização de investimentos, assim como nos níveis anteriores, exibem crescimento notável no período 2006-2012, ainda que não representem parcela expressiva no total de recursos recebidos.

As Despesas Correntes mantém sua participação média acima de 90% do total de despesas no nível Capital Regional, apesar de pequena redução relativa dos gastos com “Pessoal e Encargos Pessoais” em comparação com o nível Metrópole – Área de Abrangência. As Despesas de Capital, estas efetuadas pela Administração Pública com a intenção de adquirir ou constituir bens de capital, embora representem apenas 9,4% das despesas totais médias, vêm sendo ampliadas, principalmente através dos Investimentos, a taxas de crescimento médio próximas a 17%.

Embora a expansão média dos campos “Receita Total” e “Despesa Total” presentes na tabela 10 terem sido iguais (15,2%), o Resultado Primário apresenta média positiva de 24,5% ao longo do período de 2006 a 2012.

Tabela 10 - Resultado Primário “Acima da Linha”: nível Capital Regional (per capita – R\$)

Composição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Tributária	269,87	339,06	416,50	460,29	556,67	667,17	767,96
IPTU	56,11	62,72	71,27	78,43	86,91	101,07	112,01
IRRF	20,16	22,98	28,26	28,43	33,48	42,37	53,74
ISS	89,67	104,09	123,95	137,31	163,59	196,63	221,87
ITBI	13,06	17,25	22,75	23,37	31,30	39,95	46,11
Rec. Previd.	25,64	41,02	59,14	67,10	87,68	106,56	125,27
Outras Rec. Tribut.	65,23	91,00	111,13	125,65	153,70	180,60	208,96
Transfer. Correntes	560,33	642,34	775,55	814,06	894,93	1.041,75	1.142,76
FPM	100,14	115,59	141,64	129,95	132,02	166,72	172,02
ICMS	184,23	203,22	242,64	242,11	274,80	311,45	336,64
Outras Transf. Correntes	275,96	323,53	391,27	442,00	488,11	563,58	634,10
Transfer. de Capital	14,48	19,17	38,87	34,43	34,08	33,04	48,77
Demais Rec. Correntes	77,09	107,89	120,93	127,32	144,95	158,92	178,31
Demais Rec. de Capital	1,07	1,91	0,48	0,64	2,15	2,46	0,73
Receita Total (A)	922,85	1.110,38	1.352,33	1.436,74	1.632,79	1.903,34	2.138,52
Despesas Correntes	765,52	889,34	978,54	1.154,91	1.319,25	1.463,24	1.782,89
Pessoal e Encargos Sociais	382,16	441,75	498,06	585,83	662,26	770,80	979,65
Outras Despesas Correntes	383,36	447,59	480,48	569,08	656,99	692,43	803,25
Despesas de Capital	77,22	95,24	132,39	102,84	132,49	143,47	180,68
Investimentos	75,43	92,50	127,60	100,07	129,00	136,76	176,16
Demais Despesas de Capital	1,79	2,74	4,79	2,77	3,49	6,71	4,52
Despesa Total (B)	842,74	984,58	1.110,93	1.257,76	1.451,74	1.606,71	1.963,57
Resultado Primário municipal (A-B)	80,11	125,80	241,40	178,99	181,05	296,63	174,95

Fonte: Elaboração do autor com dados dos Relatórios de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional – Anexo VII.

5.2.4 Capital Regional – Área de Abrangência

Tendência observada em todos os níveis posteriores à Metrópole, o nível Capital Regional – Área de Abrangência também tem as Transferências Correntes como fonte primordial de recursos na série de interesse, com percentual ainda superior que os anteriormente analisados em relação ao campo “Receita Total” (60,58%) – ver tabela 11. A referente ao ICMS permanece como a quantia de maior valor relativo de um só tributo na média das transferências, com taxa de crescimento

médio próximo ao do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), este de 11,3%. As Receitas Tributárias permanecem com maior expansão (19%) que as Transferências Correntes no período 2006-2012, apesar da menor participação relativa no total de receitas (27,8%). O Imposto sobre Serviços (ISS) mantém-se como tributo de maior arrecadação, destacando também os montantes *per capita* de IPTU e Receitas Previdenciárias, com evolução média de 12,7% e 34,3%, respectivamente.

As despesas primárias são constituídas primordialmente por Despesas Correntes, estas equivalentes a 88,8% do campo “Despesa Total”. Os dispêndios relativos médios de “Pessoal e Encargos” e “Demais Despesas Correntes” no total de Despesas Correntes são mais equânimes que nos demais níveis analisados, o primeiro correspondendo a 54% e o segundo a 46%. Das categorias econômicas de despesa, as referentes às “Despesas de Capital” são as que obtiverem o maior crescimento no período 2006-2012 (19,1%), mesma expansão média registrada para os Investimentos.

O Resultado Primário nesse nível obteve retração de 0,1% para a série de interesse, quando se apresentou crescimento superior do campo “Despesa Total” em comparação ao de “Receita Total”, o primeiro de 17,3% e este de 14,2%.

Tabela 11 - Resultado Primário “Acima da Linha”: nível Capital Regional – Área de Abrangência (*per capita* – R\$)

Composição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Tributária	199,57	237,24	306,28	341,68	406,75	502,19	562,99
IPTU	52,81	59,75	80,63	89,64	82,11	93,57	103,96
IRRF	16,43	18,28	23,14	22,07	25,66	31,52	37,68
ISS	59,74	70,49	88,36	96,46	118,13	135,84	153,64
ITBI	8,78	11,36	15,60	16,79	24,23	28,68	34,73
Rec. Previd.	14,53	19,52	29,22	36,66	49,35	69,97	83,98
Outras Rec. Tribut.	47,28	57,84	69,32	80,06	107,27	142,59	149,01
Transfer. Correntes	545,52	614,51	751,02	748,78	868,43	986,70	1.061,75
FPM	94,56	112,14	133,30	129,31	142,65	168,81	176,41
ICMS	244,51	270,02	302,16	296,45	346,81	378,35	402,90
Outras Transf. Correntes	206,45	232,35	315,56	323,02	378,97	439,53	482,43
Transfer. de Capital	15,66	17,88	35,39	27,01	36,91	35,69	55,53
Demais Rec. Correntes	78,17	96,64	100,38	110,37	136,59	140,31	166,95
Demais Rec. de Capital	1,01	1,64	0,66	0,39	5,56	1,73	1,06
Receita Total (A)	839,92	967,91	1.193,74	1.228,22	1.454,24	1.666,62	1.848,28

Despesas Correntes	609,24	693,49	923,13	945,46	1.166,71	1.323,45	1.553,99
Pessoal e Encargos Sociais	325,89	376,34	494,20	512,67	628,26	711,21	855,28
Outras Despesas Correntes	283,35	317,15	428,93	432,79	538,44	612,24	698,72
Despesas de Capital	82,46	85,58	150,66	110,57	131,11	154,77	193,07
Investimentos	81,74	85,24	148,66	108,71	129,92	153,89	192,03
Demais Despesas de Capital	0,72	0,34	2,00	1,86	1,20	0,88	1,05
Despesa Total (B)	691,70	779,07	1.073,79	1.056,03	1.297,82	1.478,22	1.747,07
Resultado Primário municipal (A-B)	148,23	188,84	119,95	172,20	156,42	188,39	101,21

Fonte: Elaboração do autor com dados dos Relatórios de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional – Anexo VII.

5.2.5 Centro Sub-regional

Com base na tabela 12, observam-se comportamentos similares aos da maioria dos níveis analisados até esse ponto, tanto para os agregados de receita quanto de despesa. No primeiro, a parcela *per capita* de Receitas Tributárias, embora com maior taxa de expansão no período 2006-2012 que as Transferências Correntes, permanece não sendo a principal fonte de recursos. O Imposto sobre Serviços (ISS) é o tributo de maior arrecadação, contribuindo por praticamente 30% dos impostos arrecadados, sendo seguido pelos valores referentes às Receitas Previdenciárias e IPTU. Vale destacar o crescimento médio na série de interesse do ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), o qual obteve desempenho de 22,6% no período. As Transferências Correntes, principalmente as de ICMS, mantém sua parcela significativa no montante de receitas recebidas pelo nível Centro Sub-regional (63%), com o FPM ampliando sua participação relativa nos valores de transferências.

As Despesas Correntes permanecem correspondendo por aproximadamente 90% das despesas totais, com percentuais similares de participação dos campos “Pessoal e Encargos Sociais” e “Outras Despesas Correntes”. As Despesas de Capital exibem expansão de 17,8% entre os anos 2006 e 2012, sendo em quase sua totalidade ligada à Investimentos.

O Resultado Primário apresenta crescimento nominal médio positivo de 9% no período analisado, apesar de retrações médias nos dois últimos anos de -17,8%. Nos grupos agregados, as despesas *per capita* superam as receitas, estas com ampliação de 14,3% e aquelas com 15,1% - ver tabela 12.

**Tabela 12 - Resultado Primário “Acima da Linha”: nível Centro Sub-regional
(per capita – R\$)**

Composição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Tributária	158,78	197,28	232,69	264,06	304,99	359,85	424,58
IPTU	33,48	36,55	40,58	46,07	52,57	60,68	67,12
IRRF	10,88	12,58	16,10	15,56	19,41	24,27	31,52
ISS	44,48	54,28	66,18	75,41	90,50	109,06	130,76
ITBI	7,69	8,89	11,75	14,32	18,12	21,72	26,01
Rec. Previd.	12,72	22,74	30,93	34,28	40,77	48,36	58,62
Outras Rec. Tribut.	49,55	62,25	67,17	78,42	83,62	95,77	110,54
Transfer. Correntes	478,11	533,38	658,36	689,63	797,97	919,30	997,06
FPM	93,50	110,60	136,57	134,69	147,30	182,00	188,88
ICMS	143,38	152,47	182,47	190,88	227,01	260,48	277,05
Outras Transf. Correntes	241,23	270,31	339,32	364,06	423,65	476,83	531,13
Transfer. de Capital	18,41	20,71	33,11	29,30	33,90	31,40	53,72
Demais Rec. Correntes	77,73	105,65	108,34	103,37	121,62	126,44	152,92
Demais Rec. de Capital	0,13	1,52	1,83	1,67	2,63	1,85	1,41
Receita Total (A)	733,15	858,54	1.034,34	1.088,04	1.261,13	1.438,84	1.629,69
Despesas Correntes	589,21	688,94	790,33	873,68	996,33	1.152,30	1.369,14
Pessoal e Encargos Sociais	300,92	358,05	404,66	461,81	533,97	616,23	757,42
Outras Despesas Correntes	288,30	330,88	385,67	411,87	462,36	536,07	611,72
Despesas de Capital	67,31	78,34	111,71	91,96	102,07	126,62	154,82
Investimentos	63,42	74,68	108,73	84,69	100,09	124,64	152,97
Demais Despesas de Capital	3,89	3,66	2,99	7,27	1,97	1,98	1,85
Despesa Total (B)	656,52	767,28	902,04	965,65	1.098,40	1.278,92	1.523,96
Resultado Primário municipal (A-B)	76,63	91,26	132,30	122,40	162,73	159,92	105,73

Fonte: Elaboração do autor com dados dos Relatórios de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional – Anexo VII.

5.2.6 Centro de Zona

Observa-se também no nível Centro de Zona contínua redução relativa da participação das Receitas Tributárias do total das receitas recebidas, correspondendo a 19,6% destas. O Imposto sobre Serviços (ISS) permanece como a maior fonte de arrecadação. Destacando-se o crescimento médio de outras fontes no período, como a Receita Previdenciária e IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) de 31% e 20,6%, respectivamente. O papel das Transferências Correntes como principal fonte de recursos é reforçado nesse nível de análise, onde o percentual médio em relação ao campo “Receita Total” é de aproximadamente 70%. Contribuíram para esse resultado, principalmente, os campos “ICMS” e “Demais Transferências Correntes” – ver tabela 13.

As despesas primárias seguem sendo constituídas primordialmente pelas Despesas Correntes (89,3%), mantendo percentuais similares em sua composição dos campos “Pessoal e Encargos Sociais” e “Demais Despesas Correntes”. As Despesas de Capital são decorrentes em quase sua totalidade da aplicação em Investimentos, apresentando notável crescimento médio de 24,2% entre 2006 e 2012, apesar das baixas quantias *per capita* gastas.

O Resultado Primário do nível Centro de Zona exibe média positiva de 11,8% no período estudado, mas vale citar que desde 2011 constata-se retração acima de 35%, corroborando com o maior crescimento do total de despesas (19%) em comparação com o total de receitas (17,4%).

Tabela 13 - Resultado Primário “Acima da Linha”: nível Centro de Zona (*per capita* – R\$)

Composição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Tributária	105,50	133,16	159,77	174,88	205,32	260,07	310,50
IPTU	21,24	22,76	25,68	28,56	33,05	38,14	41,40
IRRF	7,17	8,35	11,12	10,80	13,01	16,74	21,41
ISS	26,49	32,35	43,05	46,66	58,71	79,67	94,26
ITBI	6,07	7,81	10,18	10,41	14,14	17,69	21,06
Rec. Previd.	9,56	16,43	22,07	25,69	28,76	34,38	45,40
Outras Rec. Tribut.	34,97	45,46	47,66	52,76	57,64	73,46	86,97
Transfer. Correntes	425,91	476,13	577,18	604,99	704,73	922,08	1.050,82
FPM	115,67	130,06	164,35	160,76	178,01	267,41	275,00
ICMS	136,87	149,00	176,96	181,62	212,45	292,67	311,77
Outras Transf. Correntes	173,37	197,07	235,87	262,61	314,27	361,99	464,05
Transfer. de Capital	14,93	16,79	28,27	23,21	40,73	38,79	72,98
Demais Rec. Correntes	44,52	59,86	56,74	64,60	76,32	84,41	100,55
Demais Rec. de Capital	0,70	1,73	0,83	1,09	1,44	0,92	4,08
Receita Total (A)	591,57	687,66	822,79	868,76	1.028,53	1.306,28	1.538,93
Despesas Correntes	471,57	518,58	608,70	699,33	770,97	1.089,32	1.287,63
Pessoal e Encargos Sociais	247,71	276,07	321,72	377,09	412,50	585,76	717,23
Outras Despesas Correntes	223,86	242,51	286,97	322,24	358,47	503,55	570,40
Despesas de Capital	57,36	59,94	88,43	68,04	84,31	118,84	179,56
Investimentos	56,50	58,64	86,89	67,12	82,75	117,52	178,57
Demais Despesas de Capital	0,86	1,30	1,54	0,92	1,56	1,32	0,99
Despesa Total (B)	528,94	578,52	697,12	767,37	855,28	1.208,16	1.467,19
Resultado Primário municipal (A-B)	62,63	109,14	125,67	101,39	173,25	98,12	71,74

Fonte: Elaboração do autor com dados dos Relatórios de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional – Anexo VII.

5.2.7 Centro Local

A análise do nível Centro Local é uma das mais importantes a serem realizadas nesse trabalho, pois é a que representa o perfil da maior parte dos municípios brasileiros. Na amostra construída, corresponde por 75,7% do total, o que reforça sua relevância. Verifica-se que determinadas características já abordadas em outros níveis são aprofundadas, como é o caso da baixa contribuição média das Receitas Tributárias (12,2%) para as receitas totais e a grande dependência das Transferências Correntes (79,05%). Apesar de manter o padrão observado quanto à participação dos tributos na arrecadação total, como o papel de destaque do Imposto sobre Serviços (ISS), IPTU e Receitas Previdenciárias, as Transferências Correntes registram pela primeira vez uma maior contribuição relativa do FPM em comparação com o ICMS, ainda que exibam crescimento médio igual (16,2%).

As Despesas Correntes permanecem com percentuais médios de participação próximos ao já encontrados nos demais níveis (84%), assim como os campos “Pessoal e Encargos Sociais” e “Demais Despesas Correntes”. As Despesas de Capital *per capita* seguem sendo representadas quase que em sua totalidade pelos Investimentos, ambos com expansão média próxima a 25% entre os anos de 2006 a 2012.

O Resultado Primário apresenta a maior média de redução dentre todos os níveis analisados (-46,4%), coerente com a maior expansão do campo “Despesa Total” ao se confrontar com o desempenho de “Receita Total”, este de 17,8% e aquele de 21,6% - ver tabela 14.

Tabela 14 - Resultado Primário “Acima da Linha”: nível Centro Local (per capita – R\$)

Composição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Tributária	49,74	62,30	76,47	85,59	101,09	148,28	167,34
IPTU	9,63	10,22	11,14	12,26	13,76	21,74	23,84
IRRF	4,75	5,31	6,70	7,02	7,96	11,34	13,49
ISS	11,85	14,99	19,33	22,51	28,58	37,70	44,07
ITBI	3,68	4,55	5,68	5,52	6,80	11,16	12,46
Rec. Previd.	4,22	7,13	9,54	11,38	13,39	20,93	23,73
Outras Rec. Tribut.	15,61	20,11	24,09	26,90	30,61	45,42	49,75
Transfer. Correntes	392,75	438,67	543,42	575,49	630,15	900,54	959,66
FPM	146,82	168,63	211,23	210,32	219,77	332,78	337,85
ICMS	101,49	110,46	130,64	132,89	157,60	222,74	241,25
Outras Transf. Correntes	144,44	159,59	201,55	232,27	252,78	345,02	380,56
Transfer. de Capital	18,13	18,21	31,03	24,26	44,61	43,85	69,09
Demais Rec. Correntes	20,29	27,63	28,78	30,20	33,69	41,80	51,09
Demais Rec. de Capital	0,41	0,51	0,90	0,92	1,08	1,18	1,57
Receita Total (A)	481,32	547,32	680,60	716,46	810,63	1.135,64	1.248,74
Despesas Correntes	384,00	660,96	574,50	558,54	640,68	877,39	1.091,73
Pessoal e Encargos Sociais	196,24	455,33	270,50	303,29	346,87	483,25	612,77
Outras Despesas Correntes	187,76	205,63	303,99	255,25	293,81	394,13	478,96
Despesas de Capital	44,87	46,50	77,02	52,71	79,88	93,25	133,57
Investimentos	44,17	45,88	76,31	51,85	78,69	91,62	132,77
Demais Despesas de Capital	0,70	0,62	0,72	0,86	1,19	1,63	0,79
Despesa Total (B)	428,87	707,46	651,52	611,25	720,56	970,63	1.225,29
Resultado Primário municipal (A-B)	52,45	160,14	29,08	105,21	90,06	165,01	23,45

Fonte: Elaboração do autor com dados dos Relatórios de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional – Anexo VII.

VI - CONCLUSÃO

Após extensa análise dos dados de amostra construída de 3111 municípios brasileiros, verificou-se tendência de grande participação das Transferências Correntes na composição das receitas recebidas no período 2006-2012. Excluindo-se o nível MetrÓpole, todos os demais possuem esse grupo como principal fonte de recursos, o qual apresenta participação média de 64,5% nos níveis analisados, posto em destaque as relacionadas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS), o qual corresponde, em média, por 32,71% do total de transferências *per capita* recebidas por esses municípios. Apesar da não repetição desse padrão de predominância no nível MetrÓpole, as Transferências Correntes ainda apresentam percentual médio elevado de participação nas receitas recebidas por esse nível (38,81%), este também representado de forma substancial pelas transferências ligadas ao ICMS (33,81%). Em adição, vale citar que, embora os montantes *per capita* recebidos estejam em patamar inferior, as Transferências de Capital possuem comportamento crescente para todos os níveis de municípios do estudo, registrando-se queda apenas no ano de 2009.

As Receitas Tributárias, ainda que não se caracterizem como principal fonte de receitas da grande maioria dos níveis de classificação do estudo - com exceção do nível MetrÓpole, exibem participação média de apenas 24,51% nos demais -, é um componente fundamental para análise de comportamento fiscal dos municípios. O tributo de maior relevância em todos os níveis do estudo é representado pelo Imposto sobre Serviços (ISS), o qual apresenta contribuição média de 30,6% no que tange as Receitas Tributárias recebidas, sendo seguido pelo IPTU (18,05%) e pelas Receitas Previdenciárias (12,61%).

Quanto às despesas, estas são constituídas primordialmente por Despesas Correntes, característica registrada na totalidade de níveis analisados. Embora a participação média desse grupo na composição dos dispêndios *per capita* seja estável nos elementos da amostra (89,6%), observa-se, ainda que em baixa escala, expansão da participação relativa do campo “Pessoal e Encargos”, conforme se compare níveis relativos a municípios de maior porte (MetrÓpole) aos de menor porte (Centro Local), correspondendo, em média, a 52,65% das Despesas Correntes *per capita*. Apesar do menor montante empregado, as Despesas de Capital também vêm sendo ampliadas no período 2006-2012, tendo como destaque os gastos com

Investimento, este tendo sua parcela relativa às despesas totais estável quando se confrontam os valores *per capita* registrados do nível Metrópole ao Centro Local – média de 10%.

No que tange o Resultado Primário, excluindo-se os níveis Capital Regional – Área de Abrangência e Centro Local, apresenta média positiva entre os anos 2006 e 2012. Entretanto, vale ressaltar que o nível Centro Local, correspondente a 75,7% da amostra utilizada, exhibe retração média de -46,4%, a menor média dentre os níveis estudados para o período considerado. Adicionalmente, destaca-se o fato de que em todos os níveis analisados, o crescimento do grupo Despesa Total ter sido superior ao verificado no de Receita Total no período de interesse do estudo.

Entende-se que o esforço empreendido ao longo desse trabalho de monografia é apenas inicial e cria novas perspectivas de pesquisa econômica no que concerne à dinâmica de política fiscal no Brasil. A própria exploração dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional, divulgados bimestralmente e utilizados para a construção da base de dados de finanças municipais do presente trabalho, abre novos horizontes quanto à possibilidade do uso dessas informações em alta frequência para o subsídio de estudos posteriores com relação aos municípios. Entre eles, destacam-se a viabilidade de comparação com outras fontes de divulgação de finanças públicas dos municípios, como os sistemas de Finanças do Brasil (FINBRA), bem como a análise dos indicadores instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101) – percentuais máximos de aplicação de Receita Corrente Líquida com gastos em pessoal e avaliação de desempenho dos gestores públicos pelos indicadores Despesas Públicas/Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas/Receita Corrente Líquida.

Ademais, a temática do processo de municipalização no Brasil também pode ter suas análises enriquecidas com a utilização dos dados construídos neste trabalho, possibilitando, entre outras alternativas, estudos posteriores de eficiência quanto à aplicação das receitas recebidas pela esfera municipal e se esse processo reflete maior oferta de serviços públicos à população nessas localidades, já que parte significativa das despesas públicas da amostra de 3111 municípios está ligada ao custeio de Despesas Correntes, principalmente relacionadas a Pessoal e Encargos Sociais.

VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arestis, P., Paula, L. F. de & Ferrari-Filho, F. **A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil.** *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 1 (35), p. 1-30, 2009.

Carvalho, C. E. **As origens e a gênese do Plano Collor.** *Nova Economia*, vol.16, nº 1, 2006.

Teixeira, A., Dalmonch, L. F. & Sant'Anna, J. M. B. **O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal no 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros,** *Revista de Administração Pública*, pg. 1173-196, 2011.

Dahlby, B. **The marginal cost of public funds and the flypaper effect.** *Working Papers*, nº17, University of Alberta, Department of Economics, 2009.

Albuquerque, C. M. de, Medeiros, M. B. & Silva, P. H. F. da. **Gestão de Finanças Públicas – Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal.** Brasília: Editoria Gestão Pública, 2008. 2º Edição.

Siqueira, M. P. de, Ribeiro, M. B., Pinheiro, M. M. S., Miranda, R. B. & Rodrigues Júnior, W. **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia.** P. 83-99. Ipea, 2006.

Freitas, M. C. P. de. **Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito.** *Estudos Avançados*, nº 23 (66), 2009.

Gentil, D. L. & Araujo, V. L. **Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça.** *Texto para Discussão*, nº 1768, Ipea, 2012.

Giambiagi, F. **Alta inflação e fronteira estabilidade: um modelo para a análise de trajetórias explosivas de inflação.** Fundação Getúlio Vargas, 1989.

Giambiagi, F. **Necessidades de Financiamento do Setor Público: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil – 1991/96.** *Texto para Discussão*, nº 53, BNDES, 1996.

Giambiagi, F.; Rigolon, F. J. Z. **O ajuste fiscal de médio prazo: o que vai acontecer quando as receitas extraordinárias acabarem?** *Texto para Discussão*, nº70, BNDES, 1999.

Giambiagi, F. & Carvalho, J. C. **As metas de inflação: sugestões para um**

regime permanente. *Texto para Discussão*, nº 86, BNDES, 2002.

Giambiagi, F. & Além, A. C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil.** P. 116-121. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 3º edição.

Giambiagi, F. **18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008.** *Economia Aplicada*, v. 12, n. 4, p. 535-580, 2008.

Giambiagi, F., Mathias, A. & Velho, E. **O aperfeiçoamento do regime de metas de inflação no Brasil.** *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 10, nº 3, p. 443-475, 2006.

Gobetti, S. W. & Amado, A. M. **Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesianos.** *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 1, pp. 139-159, 2011.

Gobetti, S. W. & Schettini, B. P. **Dívida Líquida e Dívida Bruta: Uma Abordagem Integrada para Analisar a Trajetória e o Custo do Endividamento Brasileiro.** *Texto para Discussão*, nº 1514, Ipea, 2010.

Gouvêa, R. R., Santos dos, C. H., Leal, E. M. & Leão, I. L. S. **Estimativas Trimestrais das Transferências Públicas de Assistência e Previdência no Brasil no período 1995-2012.** Ipea, 2013.

Mattei, L. & Magalhães, F. **A política econômica durante o governo Lula (2003-2010): cenários, resultados, perspectivas.** P. 136-148, 2011.

Orair, R. O. & Alencar, A. A. **Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais.** *Tópicos Especiais de Finanças Públicas*, Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

Orair, R. O., Santos, C. H. dos, Silva, W. J., Brito, J. M. M., Silva, H. L., Rocha, W. S. & Ferreira, A. S. **Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais para o Brasil com aplicação para IPTU e o ISS: 2004-2010.** *Texto para Discussão*, nº 1632, Ipea, 2011.

Oreiro, J. L. **Crescimento e Regimes de Política Macroeconômica: Teoria e Aplicação ao Caso Brasileiro (1999-2011).** 8º Fórum de Economia de São Paulo, 2011.

Pereima, J.B., Correia, F. M., Porsse, A. A. **Análise Mensal.** *Revista Economia & Tecnologia*, nº 18, julho/2013.

Pio, C. **A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.16, nº 46, 2001.

Prado, S. R. R. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. *Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental*. São Paulo, 2001.

Reinhart, C. M., Rogoff, K. S. & Savastano, M. A. **Debt Intolerance**. *National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series, Working Paper*, nº 9908, 2003.

Regiões de Influência das Cidades. IBGE, 2007.

Resultado do Tesouro Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional, dez-2012.

Sallum Jr, B. **Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira**, *Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, nº 2, pp. 259 – 288. 2011.

Schettini, B. P., Gouvêa, R. R., Orair, R. O. & Gobetti, S. W. **Resultado Estrutural e Impulso Fiscal: uma aplicação para as administrações públicas no Brasil, 1997-2010**. *Texto para Discussão*, nº 1650, Ipea, 2011.

Sphan, P. B. **Equity and efficiency aspects of interagency transfers in a multigovernmental framework**. *Intergovernmental fiscal transfers*. Washington, D.C.: The World Bank, p. 75-106, 2007.

Um Panorama Macroeconômico das Finanças Públicas 2004-2011, Ipea, 2012.

Varsano, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. *Texto para Discussão*, nº 405, Ipea, 1996.

APÊNDICE

1. Rotina Computacional: *R*

Com o intuito de possibilitar a reprodução e aprimoramento do trabalho por outros autores, disponibiliza-se abaixo rotina computacional utilizada na consolidação dos dados. Fez-se uso do programa estatístico *R*.

Usando objetos R.Data "anexo_vii_municipios"

```
load("~/Area de Trabalho/DIMAC/Bases de dados/Consultas  
RREOS/2013_03_19/Municípios/Anexo VII/anexo_vii_municipios.RData")
```

Data frame de receitas dos municípios brasileiros de 2006 a 2011. Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Anexo VII

```
Receitas <- drp_mun_rec_atebim_aant[,c(1:3,5,6)]
```

Seleção de colunas "Até o 6º bimestre do ano anterior" (acumulado) de cada ano referente ao data frame

```
for(j in 7:42){  
  k <-j+6  
  rec_atebim <- drp_mun_rec_atebim[,c(1,6,j)]  
  rec_atebim_aant <- drp_mun_rec_atebim_aant[,c(1,6,k)]  
  rec_atebim_aant[rec_atebim_aant==""] <- NA  
  
  # rec_atebim[rec_atebim==""] <- NA  
  rec.merge <- merge(rec_atebim_aant,rec_atebim,by=c("codigo","Portaria_163"))  
  nova.rec <- aggregate(rec.merge[,3],by=list(rec.merge[,1]),sum,na.rm=T)  
  rec.merge <- merge(rec.merge,nova.rec,by.x=c("codigo"),by.y=c("Group.1"))  
  rec.merge[,3] <- ifelse(rec.merge[,5]==0,NA,rec.merge[,3])  
  rec.merge[,3] <- ifelse(is.na(rec.merge[,3]),rec.merge[,4],rec.merge[,3])
```

```

rec.merge <- rec.merge[,-c(4,5)]
Receitas <- merge(Receitas,rec.merge,by=c("codigo","Portaria_163"))

}

```

Renomeando as colunas

```

Receitas <- Receitas[,c(1:5,seq(11,41,by=6))]
colnames(Receitas)[6:11] <- 2006:2011

```

Atualização para dados de receita de 2012

```

drp_mun_rec_atebim_6 <- drp_mun_rec_atebim[,c(1,6,48)]
Receitas <- merge(Receitas,drp_mun_rec_atebim_6,by=c("codigo","Portaria_163"))
colnames(Receitas)[6:12] <- 2006:2012

```

Data frame de despesas dos municípios brasileiros de 2006 a 2011. Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Anexo VII

```

Despesas <- drp_mun_desp_atebim_aant[,c(1:3,5,6)]

```

Seleção de colunas "Até o 6º bimestre" (acumulado) de cada ano referente ao data frame

```

for(j in 7:42){
  k <-j+6
  desp_atebim <- drp_mun_desp_atebim[,c(1,6,j)]
  desp_atebim_aant <- drp_mun_desp_atebim_aant[,c(1,6,k)]
  desp_atebim_aant[desp_atebim_aant==""] <- NA

  # desp_atebim[desp_atebim==""] <- NA
  desp.merge <-
  merge(desp_atebim_aant,desp_atebim,by=c("codigo","Portaria_163"))
}

```

```

nova.desp <- aggregate(desp.merge[,3],by=list(desp.merge[,1]),sum,na.rm=T)
desp.merge <- merge(desp.merge,nova.desp,by.x=c("codigo"),by.y=c("Group.1"))
desp.merge[,3] <- ifelse(desp.merge[,5]==0,NA,desp.merge[,3])
desp.merge[,3] <- ifelse(is.na(desp.merge[,3]),desp.merge[,4],desp.merge[,3])
desp.merge <- desp.merge[,-c(4,5)]
Despesas <- merge(Despesas,desp.merge,by=c("codigo","Portaria_163"))

}

```

Renomeando as colunas

```

Despesas <- Despesas[,c(1:5,seq(11,41,by=6))]
colnames(Despesas)[6:11] <- 2006:2011

```

Atualização para dados de despesa de 2012

```

drp_mun_desp_atebim_6 <- drp_mun_desp_atebim[,c(1,6,48)]
Despesas <- merge(Despesas,drp_mun_desp_atebim_6,by=c("codigo","Portaria_163"))
colnames(Despesas)[6:12] <- 2006:2012

```

Exportação em formato ".csv"

```

write.csv2(Despesas,"Despesas.csv")
write.csv2(Receitas,"Receitas.csv")

```

Filtro de Contas de Receita/Despesa a serem utilizadas no trabalho

```

lista.port_163.rec <- read.csv2("Arquivos formato
CSV/Lista_portaria_163_rec.csv",stringsAsFactors=F,row.names=NULL,header=T,na
.strings="",sep=";")

```

```

lista.port_163.desp <- read.csv2("Arquivos formato

```



```
CSV/Lista_portaria_163_desp.csv",stringsAsFactors=F,row.names=NULL,header=T,  
na.strings="",sep=";")
```

```
ind.port_163.rec <- which(Receitas$Portaria_163 %in%  
lista.port_163.rec$Portaria_163..Receitas.)
```

```
ind.port_163.desp <- which(Despesas$Portaria_163 %in%  
lista.port_163.desp$Portaria_163..Despesas.)
```

Aplicando filtro

```
Rec.consolidado <- Receitas[ind.port_163.rec,]
```

```
Desp.consolidado <- Despesas[ind.port_163.desp,]
```

Criando coluna de quantidade de NAs presentes por conta e município

```
filtro.nas <- is.na(Rec.consolidado)  
Rec.consolidado$"n_mis_1" <- apply(filtro.nas,1,sum)
```

```
filtro.nas2 <- is.na(Desp.consolidado)  
Desp.consolidado$"n_mis_1" <- apply(filtro.nas2,1,sum)
```

Consolidação 3111 municípios

Receitas

```
lista.ibge <- read.csv2("Arquivos formato CSV/Lista-IBGE.csv", header =  
TRUE,dec=".",fill = TRUE)
```

```
Rec.consolidado <- Rec.consolidado[Rec.consolidado$"n_mis_1"==0,]
```

```
Rec.consolidado <- Rec.consolidado[,-13]
```

```
Rec.consolidado <- merge(Rec.consolidado,lista.ibge,by=c("codigo"))
```

```
class.amostra <- read.csv2("Arquivos formato CSV/Class Amostra.csv", header =  
TRUE,dec="," ,fill = TRUE)
```

```
Rec.consolidado <- merge(Rec.consolidado,class.amostra,by=c("N."))
```

```
ind.rec <- order(Rec.consolidado$codigo,Rec.consolidado$"Portaria_163",na.last=T)
```

```
Rec.consolidado <- Rec.consolidado[ind.rec,]
```

Despesas

Adequando número de municípios presentes nas séries de Despesa com os de Receita

```
Desp.consolidado <- Desp.consolidado[Desp.consolidado$"n_mis_1"==0,  
Desp.consolidado <- Desp.consolidado[,-13]  
Desp.consolidado <- merge(Desp.consolidado,Rec.consolidado,by="codigo")  
Desp.consolidado <- Desp.consolidado[,-c(13:25)]  
colnames(Desp.consolidado) <-  
c("codigo","Portaria_163","uf","munic","Descricao_n",2006:2012)  
Desp.consolidado <- unique(Desp.consolidado)
```

```
Desp.consolidado <- merge(Desp.consolidado,lista.ibge,by=c("codigo"))
```

```
Desp.consolidado <-  
aggregate(Desp.consolidado[,6:12],by=list(Desp.consolidado$"N.",Desp.consolidado  
$codigo,Desp.consolidado$"Portaria_163",Desp.consolidado$uf,Desp.consolidado$  
munic,Desp.consolidado$"Descricao_n"),FUN=sum)  
colnames(Desp.consolidado) <-
```

```
c("N.", "codigo", "Portaria_163", "uf", "munic", "Descricao_n", 2006:2012)
```

```
Desp.consolidado <- merge(Desp.consolidado, class.amostra, by=c("N."))
```

Incluindo população municipal para cálculo de receitas e despesas *per capita*

```
populacao.muni <- read.csv2("Arquivos formato CSV/Populacao-Muni.csv", header =  
TRUE, dec=",", fill = TRUE)  
populacao.grupo <- merge(populacao.muni, lista.ibge, by=c("codigo"))  
populacao.grupo <- merge(populacao.grupo, class.amostra, by=c("N."))  
populacao.grupo$"Pop" <- as.numeric(populacao.grupo$"Pop")  
populacao.grupo <-  
aggregate(populacao.grupo$"Pop", by=list(populacao.grupo$"Grupo"), FUN=sum)  
colnames(populacao.grupo) <- c("Grupo", "Pop")  
write.csv2(populacao.grupo, "Pop.grupo.csv")
```

Agregando por grupos de interesse

Receitas

```
Receita.agg <-  
aggregate(Rec.consolidado[, 7:13], by=list(Rec.consolidado$"Portaria_163", Rec.consolidado$"Grupo", Rec.consolidado$"Descricao_n"), FUN=sum)  
colnames(Receita.agg) <- c("Portaria_163", "Grupo", "Descricao_n", 2006:2012)  
ind.rec.agg <- order(Receita.agg$Grupo, na.last=T)  
Receita.agg <- Receita.agg[ind.rec.agg,]
```

Despesa

```
Despesa.agg <-  
aggregate(Desp.consolidado[, 7:13], by=list(Desp.consolidado$"Portaria_163", Desp.consolidado$"Grupo", Desp.consolidado$"Descricao_n"), FUN=sum)
```

```
colnames(Despesa.agg) <- c("Portaria_163","Grupo","Descricao_n",2006:2012)
ind.desp.agg <- order(Despesa.agg$Grupo,na.last=T)
Despesa.agg <- Despesa.agg[ind.desp.agg,]
```

Exportando planilhas

```
write.csv2(Receita.agg,"Receitas.agg.csv")
write.csv2(Despesa.agg,"Despesas.agg.csv")
```

Teste de Consistência

```
lista.port_163.teste.rec <- read.csv2("Arquivos formato CSV/Lista_portaria_163_rec
(Teste).csv",stringsAsFactors=F,row.names=NULL,header=T,na.strings="",sep=";")
```

```
lista.port_163.teste.desp <- read.csv2("Arquivos formato
CSV/Lista_portaria_163_desp
(Teste).csv",stringsAsFactors=F,row.names=NULL,header=T,na.strings="",sep=";")
```

```
ind.port_163.teste.rec <- which(Rec.consolidado$Portaria_163 %in%
lista.port_163.teste.rec$Portaria_163..Receitas.)
```

```
ind.port_163.teste.desp <- which(Desp.consolidado$Portaria_163 %in%
lista.port_163.teste.desp$Portaria_163..Despesas.)
```

Aplicando filtro de linhas para contas agregadas

```
Rec.consolidado.teste <- Rec.consolidado[ind.port_163.teste.rec,]
Desp.consolidado.teste <- Desp.consolidado[ind.port_163.teste.desp,]
```

```
Rec.consolidado.teste <- aggregate(Rec.consolidado.teste[,
c(1:5)],by=list(Rec.consolidado.teste$"Portaria_163"),FUN=sum,na.rm = TRUE)
```

```
names(Rec.consolidado.teste) <- c("Portaria_163",nomes.novos.rec)
```

Mesmo procedimento para despesas

```
Desp.consolidado.teste <- aggregate(Desp.consolidado.teste[,  
c(1:5)],by=list(Desp.consolidado.teste$"Portaria_163"),FUN=sum,na.rm = TRUE)
```

```
names(Desp.consolidado.teste) <- c("Portaria_163",nomes.novos.desp)
```

```
write.csv2(Rec.consolidado.teste,"Testes de Consistência/Receitas  
(agregadas).csv")
```

```
write.csv2(Desp.consolidado.teste,"Testes de Consistência/Despesas  
(agregadas).csv")
```

Soma de subcontas de Receita e Despesa

```
lista.sub.rec <- lista.port_163.rec[c(2,3,4,5,6,8,9,12,13,14,16),]
```

```
lista.sub.rec <- as.data.frame(lista.sub.rec)
```

```
ind.sub.rec <- which(Rec.consolidado$Portaria_163 %in% lista.sub.rec$lista.sub.rec)
```

```
Rec.sub <- Rec.consolidado[ind.sub.rec,]
```

```
Rec.sub <- aggregate(Rec.sub[,  
c(1:5)],by=list(Rec.sub$"Portaria_163"),FUN=sum,na.rm = TRUE)
```

```
names(Rec.sub) <- c("Portaria_163",nomes.novos.rec)
```

Despesas

```
lista.sub.desp <- lista.port_163.desp[c(1,4,7,10),]
```

```
lista.sub.desp <- as.data.frame(lista.sub.desp)
```

```
ind.sub.desp <- which(Desp.consolidado$Portaria_163 %in%  
lista.sub.desp$lista.sub.desp)
```

```
Desp.sub <- Desp.consolidado[ind.sub.desp,]
```

```
Desp.sub <- aggregate(Desp.sub[,
```

```
c(1:5)],by=list(Desp.sub$"Portaria_163"),FUN=sum,na.rm = TRUE)  
names(Desp.sub) <- c("Portaria_163",nomes.novos.rec)
```

Exportando planilhas

```
write.csv2(Rec.sub,"Testes de Consistência/Receitas (subcontas).csv")  
write.csv2(Desp.sub,"Testes de Consistência/Despesas (subcontas).csv")
```